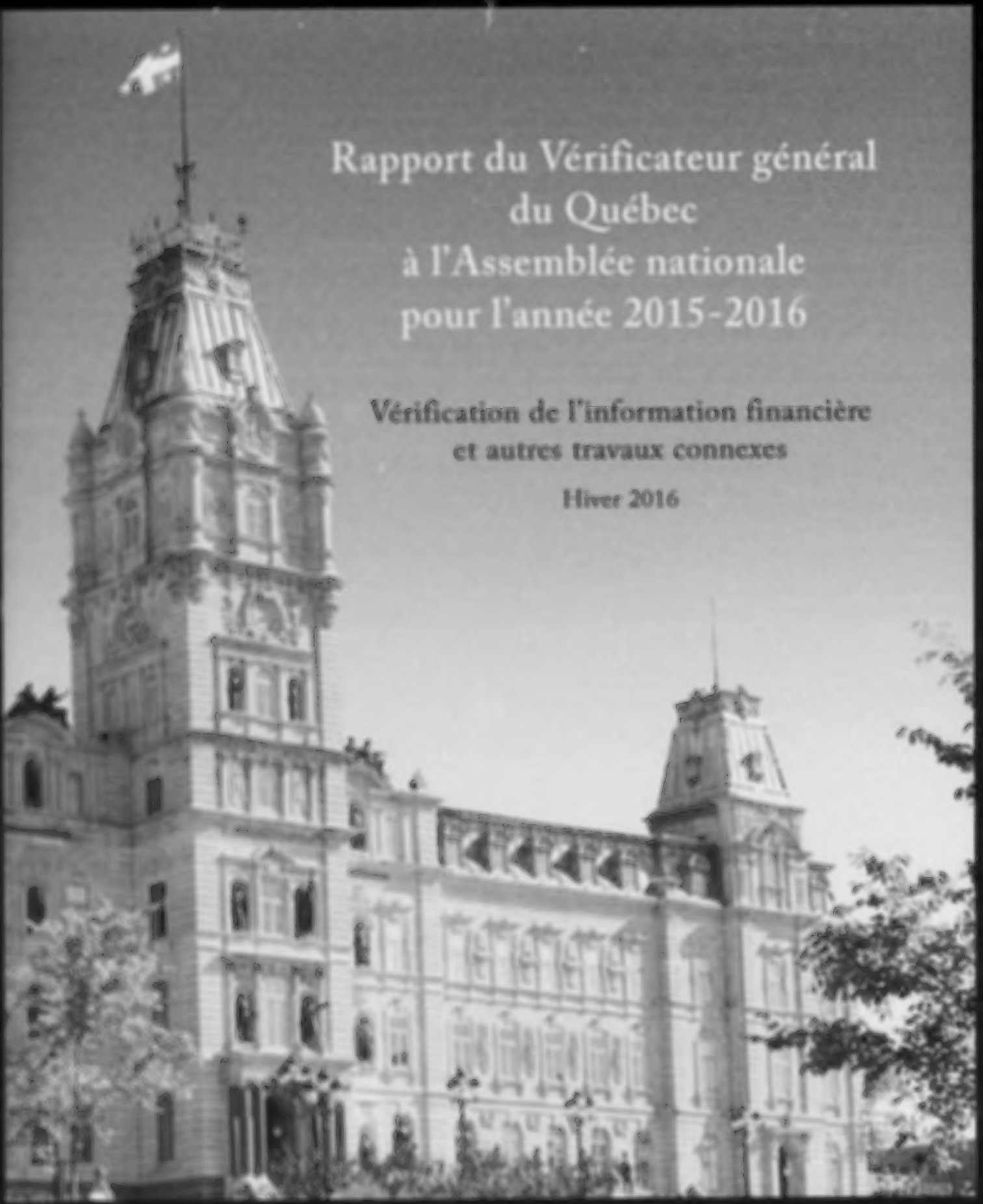
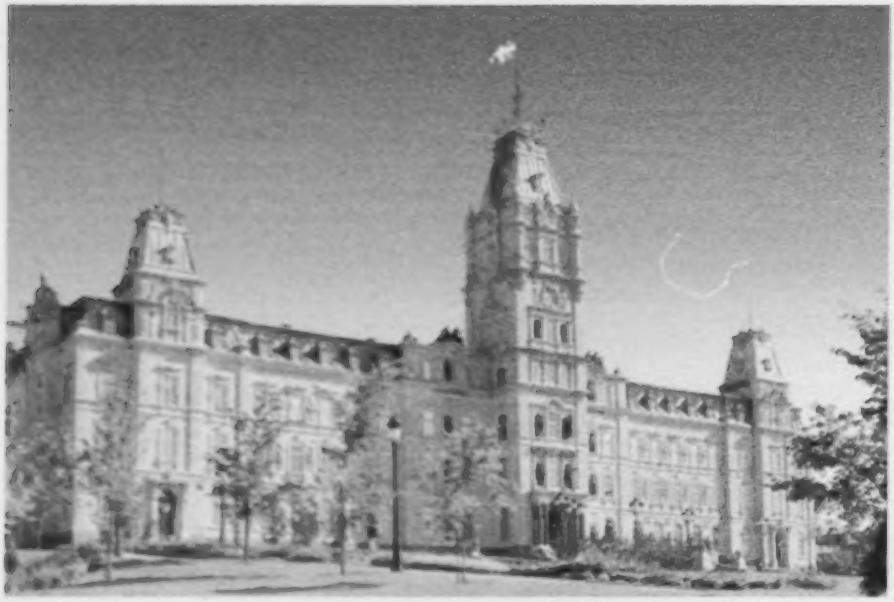


Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Vérification de l'information financière et autres travaux connexes

Hiver 2016

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Vérification de l'information financière et autres travaux connexes

Hiver 2016

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, février 2016

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. Ce tome fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016*. Il est accompagné du document présentant les résultats des travaux sous forme de diaporama.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA, FCA

Table des matières

Chapitre 1 Observations de la vérificatrice générale, M^me^ Guylaine Leclerc

Chapitre 2 États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

Chapitre 3 Rapport mensuel des opérations financières

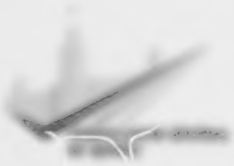
Chapitre 4 Rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec : respect du cadre législatif

Chapitre 5 Réseau de l'éducation : suivi des recommandations et situation financière des entités

Chapitre 6 Réseau de la santé et des services sociaux

Chapitre 7 Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Chapitre 8 Portrait des rapports à l'Assemblée nationale et des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Mars 2016

CHAPITRE

1

Observations de la vérificatrice générale, M^me^ Guylaine Leclerc

Table des matières

I [illegible] 3
II [illegible] 4
III [illegible] 5
IV [illegible] 7
V [illegible] 9
VI [illegible] 11
VII [illegible] 13
VIII [illegible] 15

[illegible] 17

[illegible]

[redacted] Introduction

Rapport préélectoral

- les rapports prévus à l'article 15 de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, soit les prévisions relatives à l'atteinte de l'équilibre budgétaire et à la réserve de stabilisation;
- les rapports prévus à l'article 11 de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, soit les prévisions liées à l'évolution de la dette représentant les déficits cumulés et de la dette brute, des sommes portées au crédit du Fonds des générations et de celles utilisées, le cas échéant, pour rembourser la dette brute.

8 Dans les faits, les prévisions relatives aux composantes du cadre financier seront présentées pour cinq années financières constructives, tandis que celles liées aux dépenses ventilées selon les champs d'activité de l'État le seront pour trois années financières.

Les dépenses ventilées selon les champs d'activité de l'État sont présentées par grande mission du gouvernement :

- santé et services sociaux,
- éducation et culture,
- économie et environnement,
- soutien aux personnes et aux familles,
- gouverne et justice.

9 Les nouvelles dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*, quant à elles, prévoient que notre opinion sur la plausibilité des prévisions porte au moins sur les trois premières années de prévisions financières présentées. Par conséquent, nos travaux et notre opinion porteront sur les années 2018-2019 à 2020-2021, et ce, en raison de l'incertitude importante entourant l'évaluation de prévisions au-delà de trois ans.

10 Au cours des derniers mois, nous avons mis sur pied une équipe responsable de planifier et d'entamer les travaux à l'égard du rapport préélectoral. Au fil du temps et selon les besoins, des ressources s'ajouteront à celle-ci. L'expérience acquise depuis 2013 lors des deux vérifications portant sur la mise à jour économique et financière du Québec et lors de celle relative à l'évolution du solde budgétaire du gouvernement nous sera également fort utile.

11 Il est important de comprendre que les travaux que nous mènerons afin de répondre à ce nouveau mandat nécessitent une approche toute particulière. Premièrement, puisque l'établissement des prévisions et des hypothèses requiert une grande part de jugement, nous devons acquérir un niveau de confiance suffisant à l'égard du processus qui mène à les déterminer afin d'évaluer le degré de plausibilité de celles-ci. Deuxièmement, l'étendue du périmètre comptable couvert par le rapport nous oblige à planifier nos travaux tôt dans le processus et à les réaliser sur une longue période.

12 Afin de nous aider à évaluer la portée et l'étendue de nos travaux, nous avons contacté les vérificateurs législatifs d'autres administrations ayant réalisé des travaux de nature comparable. Ainsi, des discussions ont notamment eu lieu avec le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, lequel publiera en 2018, pour la troisième fois, un rapport concernant le rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario. Ce partage d'information, que nous avons amorcé lors de nos précédents mandats et que nous prévoyons maintenir au cours des prochaines années, nous permettra de tirer parti des meilleures pratiques en la matière.

13 Nous avons donc établi une stratégie afin d'être en mesure de formuler notre opinion sur le rapport préélectoral en 2018. Cette stratégie comporte deux phases, soit l'évaluation du processus budgétaire dans les années précédant la préparation du rapport préélectoral et l'appréciation de la plausibilité des prévisions et des hypothèses qui y seront présentées.

14 À l'automne 2015, nous avons présenté la stratégie retenue au ministère des Finances et au Secrétariat du Conseil du trésor, qui sont les principaux intervenants dans le processus budgétaire. Nous leur avons souligné l'importance d'obtenir une bonne collaboration de toutes les parties, et ce, tout au long de notre mandat, notamment afin de respecter les échéanc rs établis.

15 La première phase de nos travaux a été amorcée, et elle s'échelonnera jusqu'en 2018. Elle touche le processus budgétaire de plusieurs entités du périmètre comptable du gouvernement (ministères, organismes et fonds spéciaux). Notre évaluation consiste notamment à nous assurer que le processus est efficace et rigoureux et qu'il favorise la qualité de l'information publiée.

16 Nous effectuons actuellement des travaux de cette nature auprès du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR) et du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. D'autres ministères, organismes ou fonds spéciaux s'ajouteront au fil des mois.

17 Au fur et à mesure de l'avancement de nos travaux, nous formulerons les recommandations que nous jugerons nécessaires afin de nous assurer que le processus budgétaire menant à la production du rapport préélectoral en 2018 sera de qualité. Ces recommandations seront d'abord adressées aux entités concernées. Si l'importance des lacunes décelées le justifie, elles pourraient également être incluses dans l'un de nos rapports déposés à l'Assemblée nationale.

18 En outre, nous prévoyons apprécier, tout au long de nos travaux, la mise en œuvre des 17 recommandations que nous avons formulées lors de nos trois mandats précédents portant sur les prévisions économiques et financières, afin de rendre compte de leur degré d'application dans le rapport détaillé que nous produirons en 2018.

19 Quant aux travaux de la deuxième phase portant sur l'appréciation du rapport préélectoral, ils débuteront au printemps 2018. À cet égard, l'évaluation du processus budgétaire que nous aurons effectuée précédemment nous permettra également de mieux cerner les risques et d'améliorer notre stratégie pour cette dernière phase, de manière à maximiser la réalisation des travaux dans de courts délais, soit entre le moment où le ministre des Finances nous remettra le rapport préélectoral et la transmission de notre opinion sur ce rapport.

3 États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

20 À mon arrivée à titre de vérificatrice générale, j'ai pris connaissance de l'ensemble du dossier des paiements de transfert. Après avoir réalisé divers travaux et recueilli plusieurs commentaires à cet égard, j'arrive aux mêmes conclusions que mon prédécesseur. Ainsi, pour la troisième année consécutive, le rapport de l'auditeur sur les états financiers consolidés du gouvernement présente une réserve concernant la comptabilisation des paiements de transfert. Cette réserve découle d'une divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le ministère des Finances du Québec quant à l'interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert. Dans la profession, l'interprétation qu'en font les différents préparateurs de l'information financière et les divers cabinets d'experts-comptables diverge également. Le chapitre 2 traite notamment de ce sujet.

21 Au cours de la dernière année, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) a recensé les difficultés relatives à l'application de cette norme, examiné un projet de synthèse des commentaires reçus et discuté des prochaines étapes. Il prévoit poursuivre les discussions entreprises et parachever la version définitive de cette synthèse lors de sa réunion prévue en mars 2016. Le Vérificateur général suivra attentivement les travaux du CCSP sur le sujet.

22 Par ailleurs, Hydro-Québec a fait le choix d'appliquer les principes comptables généralement reconnus des États-Unis pour ses états financiers. Or, aux fins des états financiers consolidés du gouvernement, les entreprises du gouvernement exerçant des activités à tarifs réglementés, comme Hydro-Québec, devaient adopter les Normes internationales d'information financière (IFRS) à compter du 1^er^ janvier 2015 (avec traitement rétroactif). Jusqu'au 31 décembre 2014, les états financiers de l'entreprise étaient préparés selon les principes comptables généralement reconnus du Canada conformément à la partie V du *Manuel de CPA Canada – Comptabilité*. En raison de certains écarts importants entre les différents référentiels comptables, la valeur de la participation du gouvernement dans cette entreprise a dû être ajustée afin de la rendre conforme aux IFRS aux 31 mars 2015 et 2014 pour les états financiers consolidés du gouvernement. Ainsi, la dette nette et les déficits cumulés du gouvernement ont augmenté de 4,6 milliards de dollars au 1^er^ avril 2013.

4 Rapport mensuel des opérations financières

23 Le rapport mensuel des opérations financières, publié par le ministère des Finances, est un document clé du cycle budgétaire. Il vise notamment à évaluer l'atteinte des prévisions du gouvernement tout au long de l'année en mettant en perspective les résultats obtenus avec ces prévisions. L'objectif est d'accroître la transparence des finances publiques.

24 La production d'un tel rapport a également pour but d'améliorer la gouvernance et la reddition de comptes, de renforcer la gestion, de favoriser une prise de décision plus éclairée et de rehausser la confiance de la population.

25 Les énoncés de pratiques recommandées du secteur public de CPA Canada mentionnent les principales qualités de l'information qui doivent être prises en compte dans diverses publications afin que ces dernières soient utiles pour les différents utilisateurs. Par conséquent, nous avons évalué dans quelle mesure l'information contenue dans le rapport mensuel des opérations financières possède ces qualités fondamentales.

26 Nous avons également analysé le rapport mensuel au regard des pratiques observées dans d'autres administrations et des meilleures pratiques en matière de transparence budgétaire préconisées par l'Organisation de coopération et de développement économiques. À cet égard, le Québec est la seule province canadienne à publier des rapports de façon mensuelle, comme le recommande cette organisation.

27 Toutefois, les résultats de nos travaux, publiés dans le chapitre 3, montrent que le délai de publication du rapport mensuel est long. De plus, certains des éléments que nous avons observés réduisent la précision et la comparabilité des données. Ces éléments rendent difficile l'évaluation en cours d'année de l'atteinte des prévisions budgétaires du gouvernement. Ainsi, une bonification du rapport mensuel est nécessaire sur le plan de la qualité et de la suffisance de l'information, particulièrement en ce qui concerne les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Cette bonification devrait notamment aider davantage les parlementaires dans l'exercice de leur pouvoir de surveillance.

5 Rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec

28 Le chapitre 4 porte sur la conformité de la rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec à la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*. Cette loi limite notamment le pourcentage d'augmentation de salaire qui peut être accordé pour la période du 1er avril 2010 au 31 mars 2015 et interdit toute rémunération additionnelle fondée sur le rendement.

29 Les cinq établissements du réseau que nous avons vérifiés comptaient, au 30 avril 2015, 146 cadres dont la rémunération s'élevait à près de 18 millions de dollars. Nous avons relevé des dérogations à la loi dans quatre de ces établissements et l'importance de celles-ci varie selon l'interprétation que chacun a faite de la loi. Le total des dérogations représente un peu plus de 800 000 dollars.

30 Parmi ces dérogations, mentionnons des situations où la rémunération accordée à des cadres a excédé le maximum de leur échelle de traitement. De même, certains cadres d'un établissement ont bénéficié d'un montant forfaitaire qui représente une forme de rémunération additionnelle liée au rendement et d'autres ont reçu une rémunération plus élevée à la suite d'un reclassement de leur poste dans une catégorie supérieure, sans qu'il y ait de justification suffisante.

31 Par ailleurs, le MEESR n'a pas mis en place de mécanismes de contrôle afin de déceler les situations non conformes à la loi.

6 Réseau de l'éducation

32 Le chapitre 5 fait état des progrès accomplis quant à la mise en œuvre de recommandations que nous avions formulées au MEESR en 2010-2011 et en 2012-2013. Il présente également un portrait de la situation financière des entités du réseau de l'éducation.

33 Ces recommandations portent notamment sur le respect, par les entités, des exigences légales et réglementaires pour les budgets et les résultats financiers. D'autres recommandations découlent de nos travaux d'audit financier effectués dans ce réseau. Quatre recommandations dont nous avons fait le suivi ont donné lieu à des progrès satisfaisants et trois ont donné lieu à des progrès insatisfaisants.

34 Par ailleurs, la situation financière des commissions scolaires a continué de se détériorer depuis nos précédents travaux. Pour l'exercice 2014-2015, celles-ci ont affiché un déficit annuel total de 45 millions de dollars et plus des deux tiers ont présenté un déficit annuel.

35 La situation financière des cégeps, quant à elle, s'est améliorée depuis 2011-2012. En effet, ces derniers ont enregistré globalement un surplus annuel pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015, comparativement à un déficit pour les exercices 2010-2011 et 2011-2012. Malgré cette amélioration, 44 % des cégeps ont tout de même présenté un déficit annuel en 2014-2015.

36 Quant aux universités, la forte augmentation des soldes de fonds ou de l'actif net présentés dans leurs états financiers découle principalement de l'application d'une nouvelle norme comptable et d'autres éléments. Sans l'incidence de ceux-ci, la situation financière des universités aurait été tout autre, ces dernières ayant cumulé une insuffisance des produits sur les charges de près d'un demi-milliard de dollars au cours des trois derniers exercices.

37 Par conséquent, la situation financière des entités du réseau de l'éducation demeure à surveiller.

7 Réseau de la santé et des services sociaux

38 Le secteur de la santé et des services sociaux représente une part importante des activités gouvernementales. À lui seul, il correspondait à plus de 38 % des dépenses du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2015. Ainsi, compte tenu de son importance, nous effectuons annuellement l'audit de certains établissements de santé ainsi que des travaux d'audit relatifs aux états financiers consolidés du gouvernement.

39 Le chapitre 6 traite du suivi de 16 recommandations des années précédentes et comprend de nouvelles recommandations formulées à la suite de nos travaux d'audit.

40 La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* exige que les établissements de santé présentent un résultat financier en équilibre qui correspond au total du fonds d'exploitation et du fonds d'immobilisations.

41 Au 31 mars 2015, 53 % des établissements (95 sur 180) étaient en déficit et ne se conformaient donc pas à la loi. En outre, dans plus de 44 % des établissements (80 sur 180), le conseil d'administration a approuvé un budget déficitaire pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, ce qui contrevient également à la loi. Cela s'avère très préoccupant, car les situations déficitaires qui perdurent depuis maintenant plusieurs années soulèvent des questions sur l'encadrement de cette loi par le ministère.

42 Par ailleurs, le 9 février 2015, le gouvernement sanctionnait la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences de la santé*.

43 Par cette réorganisation, le réseau, auparavant constitué de 196 établissements et agences, comprend désormais 34 établissements depuis le 1^er^ avril 2015.

44 Nous porterons une attention particulière à ce réaménagement au cours des prochaines années. À ce sujet, nous avons notamment entrepris des travaux d'audit des états financiers d'un nouvel établissement issu de la réorganisation du réseau, soit le Centre intégré de santé et de services sociaux de Chaudière-Appalaches, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016.

8 Fonds vert – Suivi des recommandations

45 À la demande de la Commission de l'administration publique, le commissaire au développement durable a effectué en 2015 le suivi de la vérification de l'optimisation des ressources intitulée *Fonds vert : gestion et aide financière*. Cette vérification figurait dans le *Rapport du commissaire au développement durable* qui a été déposé à l'Assemblée nationale en juin 2014.

46 Nos travaux de suivi ont été réalisés auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) et du ministère des Transports du Québec (MTQ), soit les deux ministères qui ont été invités à l'audition tenue à l'automne 2014 par la Commission relativement au rapport de vérification.

47 Les deux ministères ont entrepris des actions pour donner suite à l'ensemble des recommandations formulées lors de la vérification initiale. Toutefois, les progrès sont jugés insatisfaisants pour la plupart des recommandations que nous avons adressées au MDDELCC et au MTQ, ainsi que pour les deux recommandations faites par la Commission au MDDELCC. De plus, les ministères ont pris du retard dans l'exécution de leur plan d'action par rapport aux échéanciers prévus.

48 Les résultats de ce suivi sont publiés dans un rapport distinct.

Sigles

Sigles			
CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	MEESR	Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
IFRS	Normes internationales d'information financière	MTQ	Ministère des Transports du Québec
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques		

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Mai 2012

CHAPITRE

2

États financiers consolidés du gouvernement et autres éléments d'intérêt

Ministère des Finances du Québec
Agence du revenu du Québec

Faits saillants

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Contrôleur des finances, du ministère des Finances du Québec et de l'Agence du revenu du Québec. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner que l'Agence du revenu a adhéré à la recommandation qui lui a été adressée. Le Contrôleur des finances n'a pas adhéré à celle qui lui a été formulée. Quant au ministère des Finances, il n'a pas adhéré à la recommandation touchant l'inclusion de la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement. Il est aussi en désaccord sur la nécessité d'auditer les états financiers de l'exercice clos le 28 mars 2012.

Les recommandations ciblées ci-dessous découlent de constats faits dans nos rapports antérieurs intitulés *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. S'il y a lieu, nous décrivons dans la section 5 du présent chapitre les actions que les entités ont entreprises pour donner suite à ces recommandations.

Recommandation ciblée au Contrôleur des finances

Revoir la méthode comptable consistant à amortir les coûts relatifs aux transferts interrégimes.

Recommandations ciblées au ministère des Finances du Québec

Inclure la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement (pour ce qui est des opérations financières survenues entre sa création et sa dissolution).

Produire les états financiers de la Société nationale du cheval de course pour l'exercice clos le 31 décembre 2011 et celui clos le 28 mars 2012 afin de les transmettre au ministre, accompagnés du rapport de l'auditeur indépendant.

Recommandation ciblée à l'Agence du revenu du Québec

Effectuer un rapprochement entre les comptes provisionnés et les créances effectivement perçues afin de s'assurer que la méthode utilisée pour déterminer la provision pour créances douteuses donne lieu à la meilleure estimation possible.

Table des matières

1 Mise en contexte 6

2 Sommaire des résultats de l'audit 7

3 Événements d'intérêt de 2014-2015 8

3.1 Paiements de transfert 8

Réserve et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Évolution de la normalisation

3.2 *Loi sur l'équilibre budgétaire* 13

3.3 Ajustements aux données d'Hydro-Québec 15

4 Constatations découlant de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement 17

4.1 Passif environnemental 17

Portrait global au 31 mars 2015

Engagement du gouvernement à l'égard du passif environnemental

4.2 Transferts interrégimes 21

4.3 Transfert du métro de Laval à la Société de transport de Montréal 21

4.4 Traitement comptable des partenariats public-privé 22

5 Suivi des recommandations des années précédentes 24

5.1 Sommaire des recommandations 24

5.2 Recommandations au Contrôleur des finances 25

5.3 Recommandations au ministère des Finances 27

5.4 Recommandation à l'Agence du revenu du Québec 27

Commentaires des entités auditées 29

Annexes et sigles 33

Le nom des entités était à jour en date du 27 janvier 2016.

Équipe

Julie Laflamme
Directrice de vérification
Nicolas Boupe
Directeur de vérification
France Babin
Guillaume Couture-Turcot
Jody Deschênes
Camille Lemieux
Guy Magnan
Mélanie Poisson

Le Contrôleur des finances fait partie intégrante du ministère des Finances du Québec.

1 Mise en contexte

1 **Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2015 ont été signés le 24 novembre et déposés à l'Assemblée nationale le 26 novembre dernier par le ministre des Finances du Québec.**

2 **La préparation et l'audit de ces états financiers demandent le déploiement d'efforts considérables non seulement de la part du personnel du Contrôleur des finances et de notre personnel, mais aussi de la part du personnel des ministères, des organismes, des fonds ainsi que des entreprises du gouvernement. Nous tenons à souligner le travail important réalisé par le Contrôleur des finances afin de faciliter la préparation des états financiers consolidés ainsi que la réalisation de nos travaux d'audit.**

3 **L'objectif de nos travaux était d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Dans le présent chapitre, nous traitons des principaux constats découlant de cet audit et d'autres éléments d'intérêt.**

2 Sommaire des résultats de l'audit

4 Notre opinion a porté sur les états financiers consolidés, les notes complémentaires et les annexes y afférentes inclus dans la section 2 du volume 1 des Comptes publics. Nous n'exprimons aucune opinion à l'égard de l'analyse financière incluse dans ce même volume. Les travaux que nous réalisons sur cette section visent à examiner la cohérence entre l'information qui y est présentée et celle figurant dans les états financiers consolidés.

5 Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, le rapport de l'auditeur indépendant (annexe 1) montre que les états financiers consolidés respectent les conventions comptables du gouvernement.

6 Le rapport de l'auditeur indépendant mentionne, et ce, pour la troisième année consécutive, que les états financiers consolidés du gouvernement respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP), à l'exception des incidences du traitement comptable des paiements de transfert.

7 La section suivante donne plus de détails à l'égard de la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert.

3 Événements d'intérêt de 2014-2015

3.1 Paiements de transfert

Réserve et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

États financiers consolidés du gouvernement

Un paiement de transfert est un transfert d'actifs monétaires ou d'immobilisations corporelles effectué par un gouvernement à un tiers pour lequel :

- il ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie ;
- il ne s'attend pas à être remboursé ;
- il ne s'attend pas à obtenir un rendement financier direct.

8 Depuis l'audit de l'année financière terminée le 31 mars 2013, nous formulons une opinion avec réserve relativement à la comptabilisation des paiements de transfert dans notre rapport de l'auditeur indépendant. Cette réserve résulte d'une divergence d'opinions entre le Vérificateur général et le ministère des Finances du Québec quant à l'interprétation de la norme.

9 De notre point de vue, une dépense de transfert doit être comptabilisée comme une dette dès que le gouvernement l'a autorisée à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant et que les dépenses donnant droit à la subvention ont été réalisées par les bénéficiaires. Pour sa part, le gouvernement considère qu'une dépense de transfert ne peut être comptabilisée tant que les crédits n'ont pas été votés par l'Assemblée nationale. Les chapitres 1 et 8 du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012 – Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*, les chapitres 1 et 2 de celui pour l'année 2012-2013, ainsi que les chapitres 2 des rapports pour les années 2013-2014 et 2014-2015 décrivent de façon détaillée les raisons à l'appui de notre position et de celle du gouvernement.

10 En raison de son interprétation de la norme sur les paiements de transfert, le gouvernement présente, dans ses obligations contractuelles, les montants des ententes relatives à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Cela constitue, selon nous, une dérogation aux NCCSP, lesquelles prévoient la comptabilisation de ces subventions quand elles sont autorisées et que les bénéficiaires satisfont aux critères d'admissibilité.

11 Selon notre estimation, au 31 mars 2015, la dette nette était sous-évaluée de 9,2 milliards de dollars et les déficits cumulés l'étaient du même montant, alors que le surplus annuel était surévalué de 670 millions. De plus, nous n'avons pu déterminer les ajustements supplémentaires à apporter à ces trois montants concernant des contrats de subventions totalisant 2,9 milliards présentés dans les obligations contractuelles : l'information requise pour recenser les travaux effectués en lien avec ces contrats n'était pas disponible au 31 mars 2015.

12 En effet, les ministères et les fonds spéciaux du gouvernement ne collectent pas d'information sur les travaux réalisés par les bénéficiaires en fin d'année financière. Par conséquent, les obligations contractuelles de la catégorie Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires peuvent inclure des sommes pour des travaux réalisés et d'autres sommes pour des travaux non effectués.

13 Le tableau 1 présente l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur les principales rubriques des états financiers consolidés du gouvernement, selon notre estimation établie en fonction de l'information disponible au 31 mars 2015.

Tableau 1 Incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur les états financiers consolidés (en millions de dollars)

	2015			2014		
	Soldes aux états financiers	**Incidence de la réserve**	**Soldes ajustés**	**Soldes aux états financiers (retraités)**	**Incidence de la réserve**	**Soldes ajustés (retraités)**
État consolidé de la situation financière						
Actifs financiers	70 178	(4 128)	66 050	60 710	(3 399)	57 311
Passifs	255 758	5 064	260 822	243 962	5 123	249 085
Dette nette	**(185 580)**	**(9 192)**	**(194 772)**	**(183 252)**	**(8 522)**	**(191 774)**
Actifs non financiers	64 419	–	64 419	61 405	–	61 405
Déficits cumulés	**(121 161)**	**(9 192)**	**(130 353)**	**(121 847)**	**(8 522)**	**(130 369)**
État consolidé des résultats de fonctionnement						
Revenus	95 937	–	95 937	93 273	–	93 273
Dépenses	95 801	670	96 471	94 934	439	95 373
Surplus (déficit) annuel	**136**	**(670)**	**(534)**	**(1 661)**	**(439)**	**(2 100)**
Note 18						
Obligations contractuelles[1, 2]	**57 102**	**(9 192)**	**47 910**	**58 450**	**(8 522)**	**49 928**

1. En plus de ces montants, le gouvernement s'est engagé à verser des sommes quant aux intérêts liés au financement de l'acquisition d'immobilisations, ce qui représente un montant estimé de 4 667 millions au 31 mars 2015 (4 621 millions au 31 mars 2014).
2. Les catégories d'obligations figurant à la note 18 et visées par la réserve en 2015 et en 2014 sont les suivantes :
   - Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts contractés par des bénéficiaires : 8 566 millions (8 030 millions au 31 mars 2014) ;
   - Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires : 5 031 millions (5 227 millions au 31 mars 2014) ;
   - Transfert – ententes autres que capital : 9 578 millions (9 684 millions au 31 mars 2014).

États financiers des entités bénéficiaires

14 En vertu de l'article 1.1 de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux et certains autres transferts*, seules les subventions qui sont à la fois exigibles et autorisées par le Parlement peuvent être portées aux comptes d'un organisme public ou à ceux d'un organisme municipal bénéficiaire. Cet article est cohérent par rapport à l'interprétation qu'a le gouvernement de la norme sur les paiements de transfert.

15 Ainsi, les organismes publics ou les organismes municipaux bénéficiaires de ces subventions doivent faire le choix entre se conformer à la loi ou respecter les normes comptables qui leur sont applicables lorsqu'ils préparent leurs états financiers. Le choix qu'ils font nous mène soit à conclure que leurs états financiers respectent les dispositions légales et réglementaires et à formuler une opinion assortie d'une réserve concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert, soit à conclure que les organismes contreviennent à l'article 1.1 de la loi. Ce sujet sera traité dans les prochains paragraphes.

16 Dans l'annexe 2, nous présentons les réserves que nous avons exprimées quant à la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir et qui figurent dans les rapports de l'auditeur datés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2015. Rappelons que ces réserves n'ont pas de répercussions sur les états financiers consolidés du gouvernement puisqu'elles sont afférentes à des opérations entre parties liées qui sont éliminées lors de la consolidation.

Organismes du gouvernement et des réseaux

17 Cette année encore, dans la quasi-totalité des cas, les organismes du gouvernement bénéficiaires de subventions ont respecté la loi et ont fait le choix de ne pas présenter les subventions à recevoir dans leurs états financiers.

18 À notre avis, ces entités ont dérogé aux principes comptables généralement reconnus du Canada. En effet, la méthode retenue reflète la forme légale plutôt que la substance économique de la transaction. C'est pourquoi nous avons formulé des réserves dans les rapports de l'auditeur indépendant que nous avons produits. Nous avons toutefois conclu que ces états financiers respectaient les dispositions légales et réglementaires.

19 Certaines entités auditées par le Vérificateur général utilisent des normes comptables différentes de celles du gouvernement pour préparer leurs états financiers. Ces entités sont présentées ci-dessous.

Entités	Normes comptables utilisées
• Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ)	Normes internationales d'information financière (IFRS)
• Collège Dawson • Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ) • Musée d'art contemporain de Montréal • Musée de la civilisation • Musée national des beaux-arts du Québec	NCOSBL applicables aux organismes sans but lucratif
• Université du Québec à Montréal	Normes comptables canadiennes pour les organismes sans but lucratif du secteur privé

20 Bien que les normes comptables utilisées par ces entités diffèrent des NCOSBL, les subventions à recevoir du gouvernement du Québec devraient aussi figurer dans leurs états financiers. Or, la plupart de ces entités ont, tout comme celles qui utilisent les NCOSBL, omis de comptabiliser leurs subventions à recevoir du gouvernement du Québec dans leurs états financiers afin de se conformer à la loi ; une réserve a donc été incluse dans le rapport de l'auditeur indépendant. La situation est la même depuis trois ans pour la SEPAQ et l'ITHQ. Notons que nous étions présents la première fois l'auditeur indépendant des états financiers du Collège Dawson. Quant aux musées, ils ont changé leur traitement comptable. Antérieurement, ils présentaient leurs subventions à recevoir dans leurs états financiers et le rapport de l'auditeur comportait un commentaire de non-conformité.

21 L'Université du Québec à Montréal a, pour sa part, comptabilisé les subventions à recevoir du gouvernement du Québec conformément au référentiel comptable utilisé pour la préparation de ses états financiers ; elle contrevient de ce fait à l'article 1.1 de la loi. En conséquence, nous avons inclus un commentaire de non-conformité aux exigences légales et réglementaires dans le rapport de l'auditeur indépendant.

22 Cette année encore, la quasi-totalité des organismes faisant partie du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux n'ont pas présenté dans leurs états financiers des subventions à recevoir du gouvernement du Québec ; ces subventions concernaient des immobilisations financées ou devant être financées par emprunts pour lesquelles des travaux ont été réalisés. Pour la troisième année, nous avons formulé une réserve dans le rapport de l'auditeur indépendant de ces entités. Toutefois, certains cabinets de comptables professionnels agréés, qui auditent les états financiers des entités des réseaux, n'ont pas exprimé de réserve de ce type. En effet, il existe au sein de la profession

des divergences d'interprétation de la norme sur les paiements de transfert. À cet égard, des représentations ont été faites au Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) par l'ensemble des vérificateurs généraux des provinces et du gouvernement fédéral, y compris le Vérificateur général du Québec, ainsi que par le gouvernement du Québec. La section Évolution de la normalisation traite de ce sujet.

33 Au 31 mars 2015, le réseau de la santé et des services sociaux comptait 196 entités, celles-ci ont produit des états financiers qui ont fait l'objet d'un audit externe. Pour 44 d'entre elles, une réserve concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations a été exprimée dans le rapport de l'auditeur indépendant au 31 mars 2015 (65 au 31 mars 2014). 44 réserves ont été formulées par des cabinets de comptables professionnels agréés (43 au 31 mars 2014). Ces derniers n'ont toutefois pas quantifié les effets découlant de leurs réserves. Quant aux 2 audits faits par le Vérificateur général pour lesquels des réserves ont été formulées, les effets sont présentés à l'annexe 2. La liste des entités visées figure dans le chapitre 7 du présent tome.

34 Le réseau de l'éducation comprenait, quant à lui, 132 entités pour lesquelles les états financiers ont fait l'objet d'un audit. Dans la dernière année, une réserve liée à l'autorisation des paiements de transfert relatifs aux immobilisations a été formulée dans 3 rapports de l'auditeur indépendant de cabinets de comptables professionnels agréés (3 au 31 mars 2014), sans que les effets en soient quantifiés. Pour sa part, le Vérificateur général en a formulé une pour 2 entités et les effets figurent dans l'annexe 2. La liste des entités visées est également présentée dans le chapitre 7.

Municipalités

35 Les états financiers des municipalités de plus de 100 000 habitants sont audités à la fois par leur vérificateur général et par un cabinet de comptables professionnels agréés. Ils délivrent tous les deux un rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers de la municipalité. En raison des divergences d'opinions au sein de la profession comptable quant à l'interprétation de la norme sur les paiements de transfert, les deux opinions formulées pour les mêmes états financiers d'une municipalité peuvent être différentes.

36 Les vérificateurs généraux municipaux des grandes villes du Québec, qui ont formulé une opinion et signé leur rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2016, interprètent la norme sur les paiements de transfert de la même façon que le Vérificateur général du Québec.

37 L'interprétation de la norme sur les paiements de transfert diffère d'une municipalité à l'autre et d'un cabinet à l'autre. Que les municipalités adoptent la position du gouvernement ou qu'elles adhèrent à celle des vérificateurs généraux, des opinions avec réserve peuvent être formulées selon l'appréciation qui en est faite par les parties concernées.

Évolution de la normalisation

[illegible] La CCSP a publié en novembre 2014 un appel à informations sur l'examen de la mise en œuvre de la norme sur les paiements de transfert. Cet appel a pour objectif de l'aider à évaluer la nature, l'étendue et la source des problèmes soulevés par les parties prenantes et de prendre connaissance des difficultés reliées à la mise en œuvre de la norme, de ses répercussions et des points à améliorer. La date limite de réception des commentaires était en mai 2015.

[illegible] Par ailleurs, lors d'une rencontre tenue en avril 2015 entre des membres de groupes de travail de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec et le directeur du CCSP, ce dernier a présenté un compte rendu de certaines discussions au sein du CCSP concernant les exigences quant à l'autorisation. Il a notamment mentionné que l'autorisation de payer attestée par une loi de crédits ne constitue pas l'élément clé pour déterminer si un passif doit être comptabilisé. De même, il a souligné que l'exercice du pouvoir (par voie de contrat, et par les bénéficiaires qui répondent aux critères d'admissibilité, par exemple) indique habituellement que le gouvernement cédant a perdu son pouvoir discrétionnaire. Le résumé de la rencontre est disponible sur les sites Internet de l'Ordre et du CCSP.

[illegible] De plus, un projet de synthèse des commentaires faisant suite à l'examen de la mise en œuvre a été produit, lequel a été examiné et discuté par le CCSP en décembre 2015. Les discussions entreprises pour les prochaines étapes se poursuivront lors de la réunion des membres du CCSP prévue en mars 2016. Le CCSP prévoit parachever la version définitive de la synthèse des commentaires par la même occasion. Nous continuons à suivre de près l'évolution de la normalisation à cet égard.

[illegible] Loi sur l'équilibre budgétaire

[illegible] Le rapport de l'auditeur indépendant qui accompagnait les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2014 faisait état d'une non-conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

[illegible] La *Loi sur l'équilibre budgétaire* en vigueur à ce moment-là prévoyait que :

- les revenus et les dépenses de l'année financière 2013-2014, établis conformément aux conventions comptables du gouvernement, devaient être équilibrés ;
- lorsque le gouvernement constate un dépassement de l'objectif de déficit budgétaire de moins de un milliard de dollars, il doit le résorber l'année financière subséquente ;
- certaines circonstances permettent au gouvernement de constater un dépassement de un milliard de dollars et plus.

[illegible]

Ajustements aux données d'Hydro-Québec

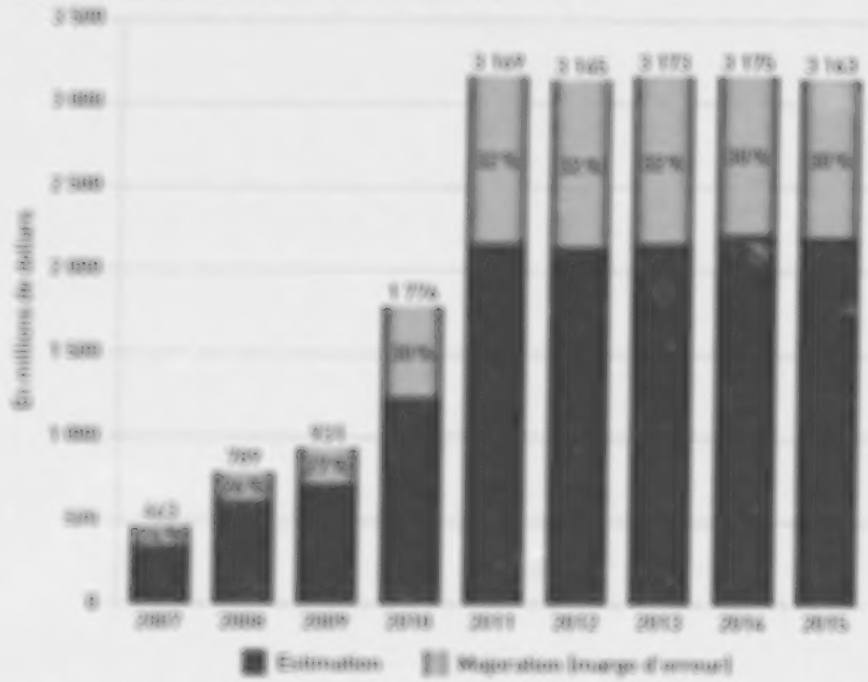
[redacted] Constatations découlant de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement

[redacted] Passif environnemental

53 Le passif environnemental du gouvernement du Québec n'a pas varié de façon importante depuis la fin du recensement des sites contaminés, soit le 31 mars 2011.

54 La figure 1 présente l'évolution du passif environnemental depuis sa comptabilisation initiale dans les états financiers consolidés du 31 mars 2007 ainsi que la marge d'erreur comprise dans l'évaluation de ce passif.

Figure 1 **Évaluation du passif environnemental au 31 mars**

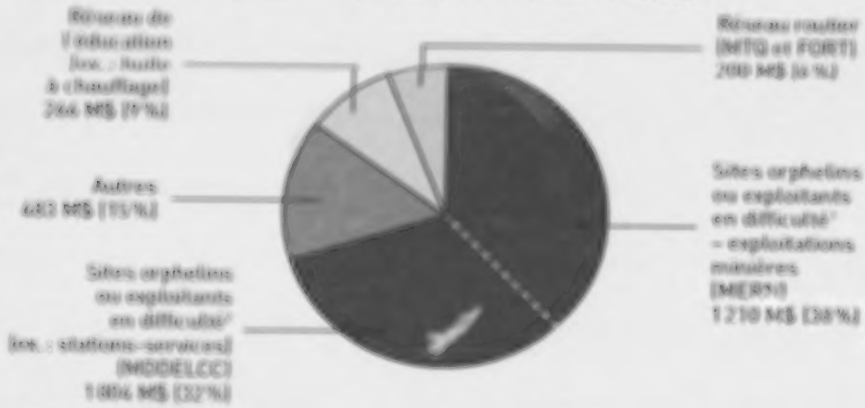


55 Depuis 2010-2011, la valeur du passif et la proportion de la marge d'erreur se sont stabilisées. En effet, il y a eu peu de nouveaux sites recensés après la fin de la mesure transitoire. De plus, les travaux effectués pour l'assainissement des sites contaminés sont peu importants. Cet élément sera traité plus en détail dans la section suivante, soit Engagement du gouvernement à l'égard du passif environnemental.

L'assainissement consiste en un ensemble de mesures mises en œuvre dans le but de prévenir, de minimiser ou d'atténuer les dommages à la santé ou à l'environnement.

56 Le passif environnemental est lié à différentes activités et à différents secteurs, et les sites concernés sont sous la responsabilité de divers ministères. La figure 2 illustre la répartition du passif environnemental comptabilisé au 31 mars 2015 par secteur d'activité.

Figure 2 Passif environnemental par secteur d'activité au 31 mars 2015



1. Sont inclus les sites pour lesquels la responsabilité du gouvernement est réelle (71 millions) ou jugée probable (636 millions).
2. Sont inclus les sites pour lesquels la responsabilité du gouvernement est réelle (268 millions) ou jugée probable (736 millions).

FORT	Fonds des réseaux de transport terrestre
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MTQ	Ministère des Transports du Québec

Engagement du gouvernement à l'égard du passif environnemental

1.7 Le gouvernement a formulé, dans le *Budget de dépenses 2012-2013 – Volume V*, l'objectif de réduire de 50 % le passif environnemental lié aux terrains contaminés sous sa responsabilité d'ici l'année financière 2021-2022. Cet objectif a été repris dans le *Budget de dépenses 2013-2014 – Renseignements complémentaires*, mais il concerne uniquement les sites contaminés qui sont sous sa responsabilité réelle. Toutefois, le passif environnemental comptabilisé dans les états financiers consolidés est relatif à la fois à des sites sous la responsabilité réelle du gouvernement et à des sites pour lesquels il pourrait avoir à assumer la responsabilité. Lorsque le gouvernement estime que la probabilité qu'il devienne responsable d'un site est de plus de 70 %, la responsabilité est jugée probable.

1.8 Le tableau 3 présente la répartition des sites évalués selon le niveau de responsabilité du gouvernement au 31 mars 2015 et au 31 mars 2012, soit l'année suivant la fin du recensement.

Tableau 3 Sites contaminés et passif environnemental par niveau de responsabilité au 31 mars

	2015		2012	
Responsabilité du gouvernement	**Nombre de sites**	**Passif environnemental (M $)**	**Nombre de sites**	**Passif environnemental (M $)**
Réelle	1 704	1 990	1 812	2 091
Probable	225	1 173	221	1 054
Total	**1 929**	**3 163**	**2 033**	**3 145**

59 Le passif environnemental sous la responsabilité réelle du gouvernement a diminué de 101 millions de dollars du 31 mars 2012 au 31 mars 2015. Cette réduction, étalée sur un horizon de trois ans, représente près de 5 % du passif environnemental sous la responsabilité réelle du gouvernement au 31 mars 2012 et s'explique par différents facteurs, dont les révisions d'estimations effectuées ainsi que les travaux d'assainissement réalisés.

60 Le tableau 4 illustre les coûts engagés pour des travaux d'assainissement sur les sites sous la responsabilité réelle du gouvernement depuis l'année financière 2012-2013.

Tableau 4 Travaux réalisés sur les sites sous la responsabilité réelle du gouvernement

	Travaux d'assainissement (M $)
2012-2013	55
2013-2014	61
2014-2015	60
Total	**176**

61 La norme SP 3260 mentionne que l'existence d'une contamination dépassant une norme environnementale peut engendrer un passif, que le gouvernement choisisse ou non de mener des activités d'assainissement. Elle précise également que le gouvernement doit prévoir abandonner des avantages économiques futurs afin de comptabiliser son passif. Bien que le gouvernement ait réalisé des activités d'assainissement de 176 millions de dollars au cours des trois dernières années, cela n'a pas eu pour effet de diminuer l'ampleur du passif à l'égard des sites contaminés. Cela porte à croire qu'il sera difficile d'atteindre les cibles qui ont été formulées précédemment. Pour ces raisons, le gouvernement devra démontrer comment il entend régler ce passif.

62 À ce jour, les ministères concernés, à l'exception du MERN, n'ont pas élaboré de plan d'action à long terme à l'égard de l'assainissement des sites contaminés sous leur responsabilité réelle. Le MDDELCC produit à des fins gouvernementales un plan annuel de ses interventions, lequel tient compte des priorités et des ressources financières disponibles, ainsi qu'une planification triennale des coûts des interventions prévues. Quant au MERN, il a rendu disponible sur son site Internet dans le mois d'octobre 2014 un plan de travail pour la restauration des sites miniers abandonnés ; ce plan a été mis à jour en décembre 2015.

Il mentionne l'objectif que le gouvernement s'est fixé dans le *Budget de dépenses 2012-2013*. Il présente également les travaux que le ministère prévoit effectuer jusqu'en 2026-2027. Ce plan démontre que le ministère a comme objectif de réduire de 50 % le passif environnemental sous sa responsabilité réelle d'ici l'année financière 2021-2022.

63 En raison de l'importance financière du passif environnemental, soit 3,2 milliards de dollars au 31 mars 2015, nous invitons le gouvernement à élaborer un plan d'assainissement global qui inclurait un échéancier. Un tel plan permettrait au gouvernement notamment de démontrer son intention concernant son objectif d'assainir les sites concernés.

4.2 Transferts interrégimes

64 Depuis quelques années, nous faisons état, dans notre rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*, du désaccord qui persiste entre le Contrôleur des finances et le Vérificateur général quant à la comptabilisation des transferts interrégimes. De notre point de vue, les coûts inhérents à la promotion des employés qui changent de régimes de retraite doivent être passés en charges annuellement, alors que le gouvernement continue de les amortir sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active (DUMERCA) des participants. En effet, le gouvernement, appuyé par l'opinion d'un cabinet de comptables professionnels agréés, a maintenu sa position.

Les transferts interrégimes sont des transferts de participants d'un régime de retraite à un autre, tels que les transferts du régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics au régime de retraite du personnel d'encadrement ou des transferts de ce régime au régime de retraite de l'administration supérieure.

65 Bien que l'impact sur les résultats annuels soit négligeable, les états financiers du gouvernement comportent une perte non amortie d'environ 291 millions de dollars provenant des transferts des années passées, laquelle devrait être constatée à titre de passif des régimes de retraite.

66 Le Contrôleur des finances continue toutefois d'améliorer ses pratiques. Cette année, il s'est doté d'une méthode lui permettant d'estimer et de considérer les transferts interrégimes qui ont eu lieu au cours de l'année civile terminée pendant l'année financière.

67 Le Vérificateur général réitère son invitation au Contrôleur des finances de revoir sa méthode comptable consistant à amortir les coûts relatifs aux transferts interrégimes.

4.3 Transfert du métro de Laval à la Société de transport de Montréal

68 En mars 2015, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) a transféré les immobilisations associées au prolongement du métro de Laval et à la construction de trois stations à la Société de transport de Montréal (STM). Ce transfert s'est réalisé conformément à l'article 47 de la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport*.

En vertu de l'article 47 de la *Loi sur l'Agence métropolitaine de transport*, l'AMT a le mandat de planifier, de réaliser et d'exécuter tout prolongement du réseau de métro. Toutefois, dès la fin des travaux ou à la date fixée par le gouvernement et selon les modalités qu'il détermine, elle doit céder tous les biens liés aux travaux à la STM.

69 L'entente de cession générale des biens comprenait le transfert des actifs liés au métro de Laval et la prise en charge, par la STM, du solde de la dette contractée par l'AMT pour financer les infrastructures. Par ailleurs, le ministère des Transports a accordé une subvention à la STM pour qu'elle procède au remboursement de cette dette.

70 De notre point de vue, la subvention accordée à la STM, un organisme public ne faisant pas partie du périmètre comptable du gouvernement, constitue un paiement de transfert au sens de la norme SP 3410. Contrairement à la subvention auparavant accordée à l'AMT, une entité du périmètre comptable, celle versée à la STM ne fait pas l'objet d'une élimination lors de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement. Ainsi, cette subvention à la STM influence significativement la réserve concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert, réserve qui figure dans notre rapport de l'auditeur indépendant pour les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2015. L'incidence de la réserve des années 2015 et 2014, présentée dans le tableau 1, tient compte des répercussions de cette subvention.

71 La prise en compte de cette subvention aurait entraîné au 31 mars 2015 une diminution des prêts et placements de portefeuille, du surplus annuel et des obligations contractuelles de 593 millions de dollars ; elle aurait causé aussi une augmentation des dépenses de la mission Économie et environnement, de la dette nette et des déficits cumulés du même montant.

72 La section 3.1 du présent chapitre traite de façon détaillée des paiements de transfert.

4.4 Traitement comptable des partenariats public-privé

73 Au cours des dernières années, le gouvernement a utilisé le mode partenariat public-privé (PPP) pour la réalisation de certains projets d'infrastructures publiques. L'absence de normes comptables pour le secteur public précisant le traitement à adopter pour la comptabilisation des opérations liées à ce genre de projet laisse place au jugement professionnel.

Dans le mode PPP, un organisme public s'associe à une ou à des entreprises du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celles-ci, pour la conception, la réalisation et l'exploitation d'une infrastructure publique, comme une route, un hôpital ou une salle de spectacle.

74 Rappelons qu'au cours de l'année financière 2011-2012, le Contrôleur des finances, avec l'appui d'un cabinet de comptables professionnels agréés, avait modifié son traitement comptable à l'égard du Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) de Saint-Lambert-sur-le-Golf, construit en mode PPP. En effet, il avait retiré des livres comptables du gouvernement les sommes liées à l'immeuble et la dette se rapportant à ce PPP. Nous avions alors signifié notre désaccord quant à ce nouveau traitement comptable. La même méthode comptable a été utilisée pour quatre CHSLD comportant des caractéristiques similaires ; les ententes avaient aussi été conclues selon le mode PPP.

75 Le Contrôleur des finances considère que les sommes versées aux partenaires sont des paiements de transfert ; par conséquent, il comptabilise les dépenses au rythme des décaissements et présente des obligations contractuelles dans les notes aux états financiers consolidés du gouvernement. À notre avis, les cinq ententes constituent, en substance, des contrats de location-acquisition pour le volet immobilisations.

76 Au cours de l'année financière 2014-2015, les derniers travaux de construction ont été achevés pour l'ensemble des ententes conclues au cours des années financières précédentes : tous les CHSLD construits en mode PPP sont maintenant opérationnels. Ainsi, une immobilisation et la dette correspondante auraient dû être inscrites dans l'état de la situation financière pour chacun d'eux. Par ailleurs, aucune nouvelle entente n'a été signée en 2014-2015.

77 La comptabilisation inadéquate des contrats conclus en mode PPP relativement aux infrastructures des CHSLD a eu pour effet de sous-évaluer, au 31 mars 2015, les immobilisations et les passifs de 106,1 millions de dollars (88,0 millions au 31 mars 2014).

78 Les auditeurs indépendants des agences de la santé et des services sociaux, dont font partie ces CHSLD, partagent toujours notre opinion. Encore cette année, ils ont formulé une réserve à cet égard dans leur rapport de l'auditeur indépendant. Les agences concernées sont mentionnées dans le chapitre 7 du présent tome.

5 Suivi des recommandations des années précédentes

79 Le Vérificateur général réalise sa mission d'audit des états financiers consolidés du gouvernement en respectant les Normes canadiennes d'audit. Ces dernières exigent la communication aux responsables de la gouvernance des principaux constats découlant de l'audit.

Les responsables de la gouvernance sont la ou les personnes physiques ou morales ayant la responsabilité de surveiller l'orientation stratégique de l'entité et l'exécution de ses obligations en matière de reddition de comptes. Cette responsabilité s'étend à la surveillance du processus d'information financière.

80 Afin de respecter ces exigences professionnelles, nous soumettons annuellement au sous-ministre des Finances du Québec ainsi qu'au Contrôleur des finances deux documents clés à la fin de notre mission : celui présentant les résultats de l'audit et celui contenant le rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction.

5.1 Sommaire des recommandations

81 Chaque année, nous procédons au suivi des recommandations formulées antérieurement dans nos rapports intitulés *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*, recommandations qui sont en lien avec l'audit des états financiers consolidés du gouvernement. Cette section présente le suivi des recommandations dont les progrès n'ont pas été jugés satisfaisants auparavant. Elles sont au nombre de cinq.

82 Le tableau 5 dresse le portrait de ces recommandations et les paragraphes qui suivent fournissent des explications quant à notre appréciation des progrès observés.

Tableau 5 État des recommandations

	Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Suivi reporté	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Contrôleur des finances Analyser les contrats ou les accords écrits afin de s'assurer que la présentation dans les états financiers des obligations qui en découlent respecte les Normes comptables canadiennes pour le secteur public et bonifier, s'il y a lieu, leur présentation dans les états financiers consolidés.	83-88	√			2013-2014
Revoir sa méthode comptable consistant à amortir les coûts relatifs aux transferts interrégimes.	89		√		2012-2013

Tableau 5 **État des recommandations (suite)**

	Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Suivi reporté	Recommandations à l'Assemblée nationale formulées depuis
Ministère des Finances *Inclure la Société nationale du cheval de course dans le périmètre comptable du gouvernement (pour ce qui est des opérations financières survenues entre sa création et sa dissolution).*	93			✓	2009-2010
Produire les états financiers de la Société nationale du cheval de course pour l'exercice clos le 31 décembre 2011 et celui clos le 28 mars 2012 afin de les transmettre au ministre, accompagnés du rapport de l'auditeur indépendant.	93			✓	2012-2013
Agence du revenu du Québec *Effectuer un rapprochement entre les sommes provisionnées et les créances ultérieurement perçues afin de s'assurer que la méthode utilisée pour déterminer la provision pour créances douteuses donne lieu à la meilleure estimation possible.*	93-96		✓		2012-2013
Total		1	3	3	9
Pourcentage[2]		33	67	s.o.	100

1. L'Agence a effectué un rapprochement entre la provision pour créances douteuses et les sommes réellement perçues pour l'impôt des particuliers. Des travaux restent à faire concernant l'impôt des sociétés et les taxes à la consommation.
2. Les taux ne tiennent pas compte des recommandations pour lesquelles le suivi est reporté.

Recommandations au Contrôleur des finances

Obligations découlant des accords ou des contrats

83 *Le Contrôleur des finances a enregistré des progrès satisfaisants pour la recommandation ayant trait à la présentation des obligations contractuelles dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2015.*

84 *Au cours de l'année financière 2012-2013, le gouvernement a retraité les obligations contractuelles de 2012 après avoir révisé les critères utilisés pour conclure à l'existence d'une obligation contractuelle. À la suite de ces ajustements, les ententes collectives conclues avec les responsables de services de garde en milieu familial n'ont plus été présentées dans les obligations contractuelles. Toutefois, d'autres contrats ou accords écrits signés par le gouvernement pouvaient présenter des similitudes par rapport à ces ententes et avoir un traitement comptable différent.*

65 **Nous avons donc recommandé au Contrôleur des finances dans le *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014* d'analyser ces contrats ou ces accords écrits afin de s'assurer que la présentation dans les états financiers des obligations qui en découlent respecte les NCCSP et de bonifier, s'il y a lieu, leur présentation dans les états financiers consolidés.**

66 Au cours de la dernière année, le Contrôleur des finances a procédé à l'analyse de plusieurs ententes en vigueur figurant dans les obligations contractuelles et susceptibles de comporter des similitudes avec des programmes continus. Nous avons examiné certaines de ces ententes et nous sommes arrivés aux mêmes conclusions que le Contrôleur des finances, à savoir que ces ententes doivent être présentées dans les obligations contractuelles, comme elles le sont actuellement. En conséquence, il n'y a pas eu d'ajout ou de retrait pour les ententes examinées dans la note sur les obligations contractuelles.

67 Nous avons également conclu que le traitement des ententes signées par le ministère de la Famille avec les responsables de services de garde en milieu familial était adéquat puisque, malgré l'existence d'ententes, le pouvoir discrétionnaire du gouvernement est maintenu. Le fait qu'il n'y a pas d'obligations contractuelles à cet égard est donc adéquat. Ainsi, les progrès réalisés par le Contrôleur des finances concernant la présentation des obligations contractuelles ont été jugés satisfaisants.

68 Par ailleurs, le ministère de la Santé et des Services sociaux, à la suite de la révision de ses ententes, a modifié certaines instructions données aux établissements de la santé et des services sociaux pour déterminer le montant qui devait figurer à titre d'obligations contractuelles. Ces instructions n'étaient pas suffisamment précises et ont entraîné une surévaluation des obligations contractuelles présentées dans les notes aux états financiers. Une nouvelle recommandation a donc été formulée au ministère à cet égard. La section 4.2 du chapitre 4 du présent tome, soit Obligations contractuelles, traite de façon plus approfondie de ce sujet.

Obligations actuarielles découlant des transferts interrégimes

69 D'autre part, une recommandation a été adressée au Contrôleur des finances pour les transferts interrégimes depuis quelques années. Cette recommandation précisait que le Contrôleur devait revoir sa méthode d'extrapolation des obligations actuarielles. Nous exposons le différend avec le gouvernement à ce sujet dans la section 4.2. Bien que des améliorations aient été apportées, une anomalie ayant un effet relativement important sur l'état de la situation financière du gouvernement est encore présente. Pour cette raison, les progrès relatifs à cette recommandation sont insatisfaisants.

2.5 Recommandations au ministère des Finances

Société nationale du cheval de course

19 Les deux recommandations pour lesquelles nous jugeons qu'un suivi rapproché est pertinent sont en lien avec la Société nationale du cheval de course. La loi constitutive de cette société a été abrogée en 2013. Toutefois, cette dernière possède encore des terrains. La dissolution de la Société ne pourra s'effectuer que lorsque le liquidateur aura remis son rapport définitif. Au moment de la finalisation de nos travaux d'audit, le liquidateur n'avait pas produit son rapport puisque l'entente avec la Ville de Montréal permettant la cession des terrains n'était pas conclue. Le mandat du liquidateur a été prolongé jusqu'au 30 juin 2014. Toutefois, les états financiers pour l'exercice clos le 31 décembre 2013, accompagnés du rapport de l'auditeur indépendant, ont été transmis au ministre des Finances.

2.6 Recommandation à l'Agence du revenu du Québec

Provision pour créances douteuses

20 Annuellement, l'Agence du revenu du Québec (nous appelons Revenu Québec) estime une provision pour créances douteuses à l'égard de certaines sommes à recevoir de contribuables, ces sommes sont incluses dans le poste Débiteurs des états financiers consolidés du gouvernement. La provision reflète les sommes que l'Agence ne croit pas pouvoir récupérer en raison des difficultés financières de certains débiteurs. Ainsi, au 31 mars 2013, une provision pour créances douteuses de 1,2 milliard de dollars a été soustraite des débiteurs, lesquels se montaient auparavant à 6,2 milliards.

21 Depuis 2007, nous recommandons à l'Agence du revenu du Québec dans notre rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction d'effectuer un rapprochement entre l'estimation des sommes qu'elle prévoit percevoir et celles réellement encaissées. La situation a également été présentée dans notre rapport à l'Assemblée nationale de l'hiver 2013. Cette comparaison est essentielle parce qu'elle permet de s'assurer que la méthode utilisée pour déterminer la provision pour créances douteuses donne lieu à la meilleure estimation de ce qu'il est réellement possible de récupérer.

22 En outre, puisqu'une des principales fonctions de l'Agence est de percevoir les impôts et les taxes pour le compte du gouvernement, une telle comparaison fournirait également de l'information de gestion utile pour apprécier les efforts de recouvrement.

[illegible]

Commentaires des entités auditées

Commentaires du ministère des Finances du Québec

Annexes et sigles

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

Annexe 2 Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir

Sigles

AMT	Agence métropolitaine de transport
CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
IFRS	Normes internationales d'information financière
ITHQ	Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
PPP	Partenariat public-privé
SEPAQ	Société des établissements de plein air du Québec
STM	Société de transport de Montréal

Annexe 1 Rapport de l'auditeur indépendant

Rapport de l'auditeur indépendant

À l'Assemblée nationale,

Rapport sur les états financiers consolidés

J'ai effectué l'audit des états financiers consolidés ci-joints du gouvernement du Québec, qui comprennent l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2015, les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, ainsi qu'un résumé des principales conventions comptables et d'autres informations explicatives inclus dans les notes complémentaires et les annexes.

Responsabilité du gouvernement pour les états financiers consolidés

Le ministre des Finances est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces états financiers consolidés conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'il considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'états financiers consolidés exempts d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les états financiers consolidés, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers consolidés. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers consolidés comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers consolidés afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par le gouvernement, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers consolidés.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit assortie d'une réserve.

Fondement de l'opinion avec réserve

Le gouvernement du Québec n'a pas comptabilisé aux 31 mars 2015 et 2014, à l'état consolidé de la situation financière, des paiements de transfert relatifs à différents programmes d'aide concernant la construction d'immobilisations et d'autres dépenses financées ou devant être financées par emprunts pour lesquels les travaux ont été réalisés. Ces paiements de transfert sont actuellement présentés à titre d'obligations contractuelles à la note 18 des états financiers consolidés du gouvernement. Cette situation constitue une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert (Normes comptables canadiennes pour le secteur public) qui prévoit la comptabilisation des subventions lorsqu'elles sont autorisées par le gouvernement à la suite de l'exercice de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Cette dérogation m'a aussi conduit à exprimer une opinion d'audit modifiée sur les états financiers consolidés de l'année financière précédente. Étant donné la comptabilisation actuelle de ces paiements de transfert, les ajustements suivants selon l'estimation établie en fonction des informations disponibles sont nécessaires afin que les états financiers consolidés du gouvernement du Québec respectent les Normes comptables canadiennes pour le secteur public :

	Augmentation (Diminution) estimée En millions de dollars	
	2015	**2014**
État consolidé de la situation financière		
Prêts et placements de portefeuille	(4 128)	(3 399)
Autres passifs	5 064	5 123
Dette nette et déficits cumulés	**9 192**	**8 522**
État consolidé des résultats de fonctionnement		
Dépenses		
Santé et services sociaux	(58)	53
Éducation et culture	38	168
Économie et environnement	679	189
Soutien aux personnes et aux familles	33	20
Gouverne et justice	(22)	9
Surplus annuel (2015) / Déficit annuel (2014)	**(670)**	**439**
Note 18		
Obligations contractuelles	(9 192)	(8 522)

En plus de ces ajustements, compte tenu de l'absence d'information permettant d'identifier les travaux réalisés à la fin de l'année financière pour un solde résiduel de 2 896 millions de dollars au 31 mars 2015 (3 098 millions au 31 mars 2014) de la catégorie d'obligations contractuelles « Subventions pour le remboursement du capital d'emprunts à être contractés par des bénéficiaires » à la note 18, je ne suis pas en mesure de déterminer le montant des ajustements supplémentaires à apporter à certains éléments mentionnés précédemment.

Opinion avec réserve

À mon avis, à l'exception des incidences du problème décrit dans le fondement de l'opinion avec réserve, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2015, ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, conformément aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Rapport relatif à d'autres obligations légales et réglementaires

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis, les états financiers consolidés présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2015 ainsi que les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date selon les conventions comptables du gouvernement du Québec. Celles-ci sont présentées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés et complétées, notamment, par l'article 24.1 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001) qui énonce que la seule partie d'un transfert pluriannuel qui doit être comptabilisé dans l'année financière du gouvernement est celle qui est exigible et autorisée par le Parlement.

Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01), je déclare qu'à mon avis ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Commentaires du Vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01) me permet de faire tout commentaire que je juge approprié dans mon rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement. De plus, les Normes canadiennes d'audit prévoient que l'auditeur doit communiquer son point de vue aux responsables de la gouvernance sur des aspects qualitatifs importants des pratiques comptables de l'entité et, le cas échéant, il doit expliquer pourquoi il juge qu'une pratique comptable importante, qui peut par ailleurs être acceptable selon le référentiel d'information financière applicable, n'est pas la plus appropriée par rapport aux circonstances particulières de l'entité. C'est donc dans ce contexte que j'ai décidé de formuler les commentaires suivants qui complètent ainsi mon opinion sur ces états financiers.

Comptabilisation des paiements de transfert (subventions)

Le fondement de mon opinion avec réserve exprimé ci-dessus découle de mon interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert, à la lumière du cadre conceptuel actuel ainsi que de la connaissance approfondie de mon organisation quant aux pratiques financières et budgétaires du gouvernement du Québec.

Les chapitres 1 et 5 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012 – Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* ainsi que les chapitres 2 des rapports pour les années 2012-2013, 2013-2014 et 2014-2015 décrivent de façon détaillée les raisons à l'appui de mon opinion. Ils indiquent notamment pourquoi la pratique comptable du gouvernement au regard de la comptabilisation des paiements de transfert n'est pas la plus appropriée. Le gouvernement ne partage pas mon interprétation.

Sommairement, ces chapitres exposent que le gouvernement interprète qu'une dépense de transfert ne peut être comptabilisée tant que les crédits n'ont pas été votés par les parlementaires. Tout en reconnaissant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, je constate que les représentants du gouvernement sont habilités à négocier et à conclure des contrats valides. Dès lors, les paiements de transfert sont autorisés lorsqu'une décision a été prise par le gouvernement de sorte qu'il n'a plus d'autre option réaliste que d'effectuer le transfert. Je considère donc qu'une dépense de subvention doit être comptabilisée dès que le gouvernement l'a autorisée au terme de son pouvoir habilitant et que les bénéficiaires ont engagé les dépenses admissibles donnant droit à cette subvention.

En vue de donner suite aux représentations qui lui ont été faites pour obtenir des indications plus précises pour assurer une interprétation cohérente de la norme partout au Canada, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) a émis en novembre 2014 un appel à informations sur l'examen de la mise en œuvre de la norme. Cet appel a pour objectif de l'aider à évaluer la nature, l'étendue et la source des problèmes soulevés par les parties prenantes et de prendre connaissances des difficultés de mise en œuvre, des répercussions de la norme et des points à améliorer. La date limite de réception des commentaires était en mai 2015. En septembre 2015, le CCSP a analysé les résultats préliminaires de l'examen de la mise en œuvre de la norme et a demandé à ses permanents de préparer un document sur les options quant aux suites à donner. Il prévoit examiner le document en décembre 2015. Je suivrai de près l'évolution de la normalisation ainsi que les travaux du CCSP concernant la norme comptable sur les paiements de transfert.

La vérificatrice générale du Québec,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA
Québec, le 24 novembre 2015

Annexe 2 Réserves portant sur la comptabilisation inadéquate des subventions à recevoir (en milliers de dollars)[1]

Entités	Sous-réalisations (surréalisations)					
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats nets de l'exercice
			Excédent	Déficit		Excédent / Déficit
Agence métropolitaine de transport (31 décembre 2016)	1 693 330	1 665 817	27 513	–	1 545	– (1 545)
Bibliothèque et Archives nationales du Québec (31 mars 2015)	183 881	118 855	–	(64 226)	402	– (402)
Centre de recherche industrielle du Québec (31 mars 2015)	11 124	11 124	–	–	–	– –
Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins (31 mars 2015)	144 587	144 587	–	–	–	– –
Centre universitaire de santé McGill (31 mars 2015)	2 213 594	2 213 594	–	–	–	– –
Collège Dawson (30 juin 2015)	44 852	44 852	–	–	–	– –
Commission de la capitale nationale du Québec (31 mars 2015)	43 251	–	43 251	–	(5 876)	(5 876) –
Commission scolaire de la Capitale (30 juin 2015)	248 901	248 901	–	–	–	– –
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec (30 juin 2015)	7 572	5 184	–	(2 388)	198	– (198)
Institut du tourisme et d'hôtellerie du Québec (30 juin 2015)	52 590	27 855	–	(25 535)	313	– (313)
Institut national de santé publique du Québec (31 mars 2015)	11 998	11 998	–	–	–	– –
Musée d'art contemporain de Montréal (31 mars 2015)	4 513	1 443	–	(3 070)	(396)	(396) –
Musée de la civilisation (31 mars 2015)	58 329	35 276	–	(26 053)	1 259	– (1 259)
Musée national des beaux-arts du Québec (31 mars 2015)	44 151	38 749	5 402	–	(856)	(856) –

1. Ces réserves, formulées par le Vérificateur général, figurent dans les rapports de l'auditeur datés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2015.

Entités	Cross-Institutions (suite/continued)						
	Subventions à recevoir du gouvernement	Subventions reportées	Solde cumulé		Revenus de l'exercice	Résultats cumulés de l'exercice	
			Excédent	Déficit		Excédent	Déficit
Régie des installations olympiques (31 octobre 2015)	72 637	71 439	1 353	–	1 353	–	(1 353)
Société de développement des entreprises culturelles (31 mars 2015)	15 474	17 132	–	1 274	2 603	–	160
Société de la Place des Arts de Montréal (31 août 2015)	45 412	45 412	(901)	–	(747)	(747)	–
Société des établissements de plein air du Québec (31 mars 2015)	100 124	97 416	–	(2 708)	994	994	–
Société des traversiers du Québec (31 mars 2015)	274 895	–	274 895	–	147 274	–	(147 274)
Société du Centre des congrès de Québec (31 mars 2015)	16 419	16 419	–	–	–	–	–
Société du Grand Théâtre de Québec (31 août 2015)	19 404	16 442	2 962	–	(1 679)	(1 679)	–
Société du Palais des congrès de Montréal (31 mars 2015)	236 335	176 597	59 738	–	(2 428)	(2 428)	–
Télé-Québec (31 août 2015)	49 532	35 728	–	(13 804)	284	–	(284)

1. Ces réserves, formulées par le Vérificateur général, figurent dans les rapports de l'auditeur datés entre le 7e jusqu'au 27 novembre 2015.

CHAPITRE

3

Rapport mensuel des opérations financières

Ministère des Finances du Québec

Faits saillants

Objectifs de l'examen

Résultats de la vérification

Recommendations

1. [illegible] recommend [illegible] [illegible] [illegible]

Table des matières

Équipe

[illegible]

1 Mise en contexte

1 La rapport mensuel des opérations financières est l'un des documents du cycle budgétaire du gouvernement. La figure 1 présente chronologiquement le mois de publication des principaux documents qui ont été produits dans le cadre de ce cycle pour l'année financière 2014-2015.

Un budget comprend les prévisions budgétaires et économiques pour les prochaines années. Le budget du Québec est publié annuellement, généralement en mars, soit avant le début de l'année financière.

Une mise à jour économique et financière présente les prévisions budgétaires révisées pour l'année en cours ainsi qu'une mise à jour de la situation économique. Elle est généralement publiée annuellement, à l'automne.

Les Comptes publics comprennent notamment les états financiers consolidés du gouvernement (audités), soit les résultats réels de l'année financière terminée le 31 mars précédent. Le document est publié annuellement, généralement à l'automne.

Figure 1 **Mois de publication des principaux documents[1] du cycle budgétaire 2014-2015**

	2014											2015										
	Févr.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Févr.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.
Budget 2014-2015 (non adopté)	X																					
Budget 2014-2015 (adopté)					X																	
Rapport mensuel des opérations financières																						
Avril et mai 2014							X															
Juin 2014								X														
Juillet 2014									X													
Août 2014										X												
Mise à jour économique et financière 2014-2015											X											
Rapport mensuel des opérations financières																						
Septembre 2014											X											
Octobre 2014												X										
Novembre 2014													X									
Décembre 2014														X								
Budget 2015-2016														X								
Rapport mensuel des opérations financières																						
Janvier 2015															X							
Février 2015																X						
Mars 2015																		X				
Comptes publics 2014-2015																						X

1. Les documents concernant les années financières 2013-2014 et 2015-2016 ne sont pas inclus dans cette figure, à l'exception du budget 2015-2016, qui contient des prévisions révisées pour l'année financière 2014-2015.

Source : MFQ.

2 Le premier rapport mensuel, soit celui d'avril 2006, a été publié au mois de juin suivant par le ministère des Finances du Québec (MFQ). C'est également en 2006 que la première mise à jour économique et financière a été produite. Auparavant, le MFQ publiait la synthèse des opérations financières, généralement deux fois par année.

3 Le Québec a alors fait preuve d'avant-gardisme. En effet, il est devenu la première province canadienne à rendre compte publiquement et sur une base mensuelle de ses résultats financiers, comme le recommande un document de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) portant sur les bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire et comme le fait le gouvernement fédéral. Le Québec est encore aujourd'hui la seule province à le faire.

4 Depuis 2006, des améliorations ont été apportées à la forme et au contenu du rapport mensuel. Parmi celles-ci, mentionnons les plus importantes :

- l'inclusion du résultat net des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux (rapport mensuel de décembre 2007) à la suite de la réforme comptable qui a mené à leur consolidation dans les Comptes publics ;
- l'ajout du tableau présentant de l'information additionnelle sur les opérations des entités consolidées (rapport mensuel de mai 2011).

5 Parmi les objectifs principaux du rapport mensuel poursuivis par le MFQ, citons les suivants :

- effectuer un suivi et une reddition de comptes plus réguliers de la situation financière du gouvernement, particulièrement en ce qui concerne l'atteinte de la cible relative au solde budgétaire fixée pour l'année financière en cours ;
- accroître la transparence des finances publiques.

6 Pour ce faire, le rapport mensuel met en perspective les résultats réels et les prévisions du gouvernement.

7 Afin d'évaluer l'atteinte de ces prévisions, il est essentiel qu'un suivi rigoureux de celles-ci soit effectué en cours d'année, notamment par les parlementaires dans l'exercice de leur pouvoir de surveillance.

L'article 4 de la Loi sur l'Assemblée nationale stipule que l'Assemblée nationale a un pouvoir de surveillance sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

8 D'ailleurs, au cours des dernières années, les débats à l'Assemblée nationale ont démontré l'utilisation du rapport mensuel par les parlementaires. Ce document fait également l'objet d'une couverture médiatique. Selon le MFQ, il est aussi utilisé par les agences de notation.

9 Dans ce contexte, nos travaux de vérification visaient à évaluer dans quelle mesure le rapport mensuel, dans sa forme et son contenu actuels, permet à un utilisateur de faire, en cours d'année, un suivi éclairé quant à l'atteinte des prévisions.

10 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

11 Nos travaux se sont articulés autour de trois axes, soit le processus de production du rapport, la qualité de l'information qui y est présentée, sur le plan tant quantitatif que qualitatif, et le processus d'amélioration continue.

12 Nous avons proposé des pistes d'amélioration dans chacune des sections afin que le rapport mensuel devienne un outil de gestion plus utile et compréhensible pour les utilisateurs. Nous avons également recensé de bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne le processus de production de ce rapport. À titre informatif, l'annexe 2 présente un exemple de rapport mensuel des opérations financières, soit celui du mois de décembre 2014, publié le 27 mars 2015 par le gouvernement.

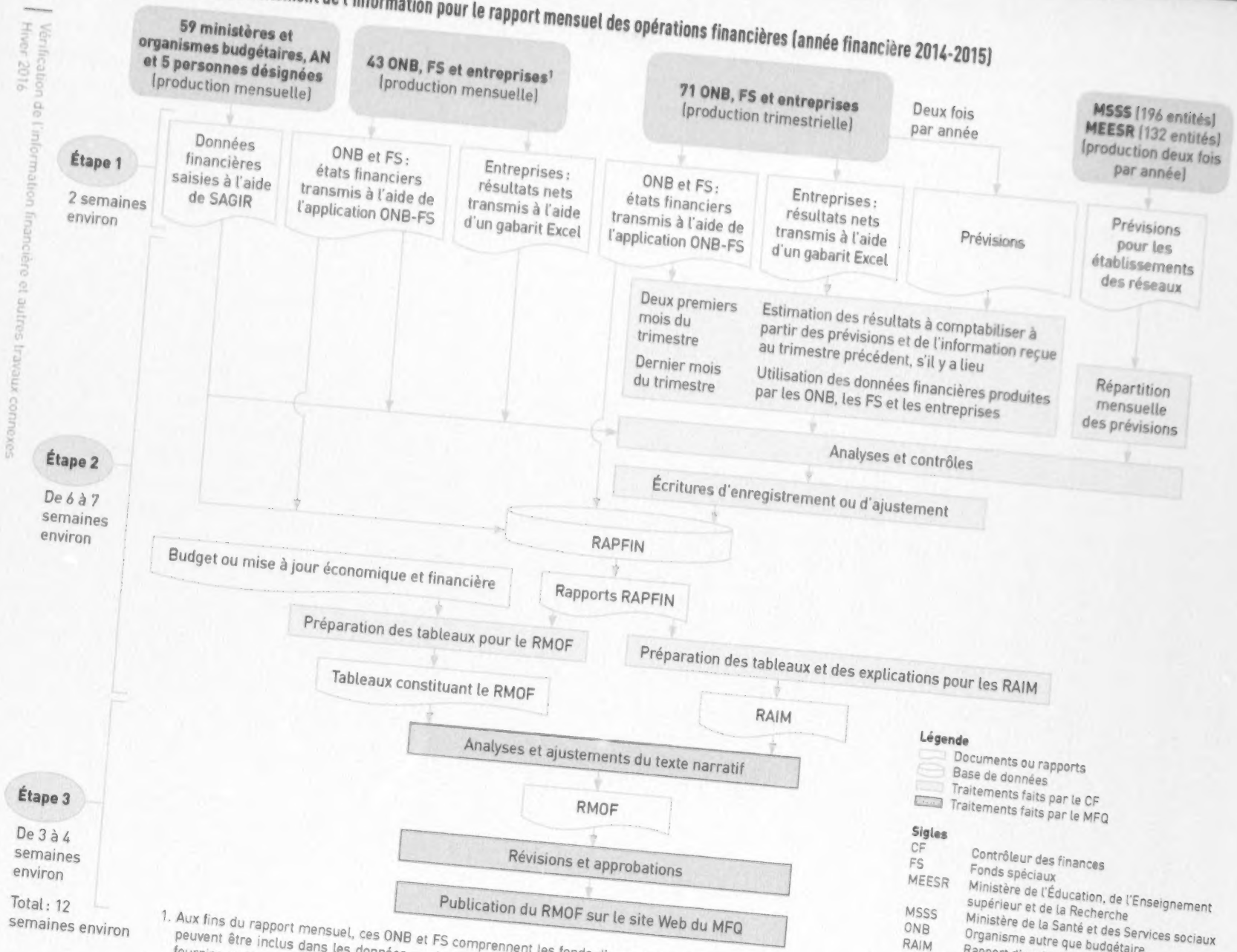
2.1 Processus de production du rapport

Collecte et traitement de l'information

13 Le processus que le MFQ a mis en place pour collecter et traiter l'information publiée dans le rapport mensuel est alimenté par plusieurs données financières provenant de différentes sources et selon une périodicité variable selon la source.

14 La figure 2 illustre le processus de collecte et de traitement de l'information pour l'année financière 2014-2015.

Figure 2 Collecte et traitement de l'information pour le rapport mensuel des opérations financières (année financière 2014-2015)



1. Aux fins du rapport mensuel, ces ONB et FS comprennent les fonds d'amortissement dont les résultats mensuels peuvent être inclus dans les données produites pour les ministères ou les réseaux. De plus, certains ONB et FS fournissent leurs données financières à l'aide de SAGIR.

15 Voici une description des principales étapes du processus.

Étape 1 2 semaines environ	**Données financières transmises par les entités** ▪ Les entités transmettent leurs données financières au Contrôleur des finances selon la forme et les directives établies par celui-ci (SAGIR, application ONB-FS et gabarit Excel). ▪ Généralement, les entités ont environ deux semaines (environ trois semaines pour le rapport mensuel de mars et jusqu'en juin pour certains ajustements) pour transmettre les données nécessaires, y compris les explications liées aux écarts.
Étape 2 De 6 à 7 semaines environ	**Analyses et validations par le Contrôleur des finances** ▪ Le Contrôleur des finances analyse et valide l'information reçue, communique avec les entités au besoin et effectue des ajustements, lorsque cela est nécessaire, dans son système de regroupement et de consolidation, plus communément appelé RAPFIN. ▪ Parmi ces ajustements, il y a ceux relatifs à l'utilisation des prévisions reçues durant les deux premiers mois de chaque trimestre pour certains organismes autres que budgétaires, fonds spéciaux et entreprises ainsi que les ajustements liés à la consolidation. ▪ Ensuite, le Contrôleur des finances produit les tableaux qui seront inclus dans le rapport mensuel ainsi que des rapports d'analyse interne mensuels. – Ces rapports d'analyse interne présentent de l'information plus détaillée sur les résultats de la période et des explications sur les variations par rapport à la période précédente. – Les tableaux et les rapports d'analyse interne sont notamment transmis à différentes directions du MFQ.
Étape 3 De 3 à 4 semaines environ	**Analyses et validations par d'autres directions du MFQ** ▪ Ces directions revalident les tableaux, les incluent dans le rapport mensuel, ajoutent du texte narratif dans celui-ci, effectuent la révision linguistique et font la traduction. ▪ Elles préparent les documents nécessaires pour révision et approbation. ▪ Le MFQ publie le rapport mensuel sur son site Web selon les dates qu'il a préalablement déterminées et diffusées.

16 Pour encadrer son processus, le Contrôleur des finances dispose aussi de descriptions adéquates et détaillées des étapes menant à la production du rapport mensuel.

17 Les données financières servant à produire le rapport mensuel, qui sont obtenues des ministères, des organismes budgétaires et autres que budgétaires, des fonds spéciaux et des entreprises, sont suffisamment représentatives. En effet, les entités les plus importantes fournissent des données sur une base mensuelle. Toutefois, pour le réseau de l'éducation et celui de la santé et des services sociaux, l'utilisation de données prévisionnelles mises à jour deux fois par année s'avère insuffisante, d'autant plus que les dépenses de ces réseaux sont importantes, soit 39 milliards de dollars en 2014-2015.

18 Plusieurs entités transmettent mensuellement leurs données financières au Contrôleur des finances pour qu'il produise le rapport mensuel.

- C'est le cas de l'ensemble des ministères, des organismes budgétaires et des personnes désignées ainsi que de l'Assemblée nationale (65 entités).
- C'est également le cas des 43 entités les plus importantes parmi les organismes autres que budgétaires, les fonds spéciaux et les entreprises du gouvernement. Les dépenses de ces 43 entités correspondent à plus de 90 % des dépenses effectuées par l'ensemble des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux. Quant à ces entreprises, elles génèrent la quasi-totalité des revenus provenant de l'ensemble de celles-ci.

19 D'autres entités (71) transmettent trimestriellement leurs données financières au Contrôleur des finances. Les deux premiers mois de chaque trimestre, celui-ci utilise les prévisions provenant du budget ou de la mise à jour économique et financière pour estimer les transactions survenues depuis la production des dernières données réelles.

20 Dans le cas des réseaux, la situation est différente. En effet, pour les 132 établissements du réseau de l'éducation et les 196 établissements et agences du réseau de la santé et des services sociaux, le Contrôleur des finances utilise des données prévisionnelles mises à jour deux fois par année et non des données réelles.

Sanctionnée le 9 février 2015, la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* a réduit le nombre d'établissements de ce réseau à 34 depuis le 1er avril 2015. Les agences ont été abolies.

21 Ainsi, pour les réseaux, le Contrôleur des finances répartit les prévisions provenant du budget de façon égale entre les mois jusqu'à ce qu'elles soient révisées. Sauf exception, celles-ci sont révisées lors de la mise à jour économique et financière puis une seconde fois lors du budget suivant. L'écart entre les nouvelles prévisions et les précédentes est alors réparti uniformément dans les rapports mensuels subséquents.

22 Par conséquent, compte tenu de l'importance des dépenses de ces réseaux (39 milliards de dollars), des améliorations au processus de collecte et de traitement de l'information pour les réseaux s'avèrent nécessaires pour bonifier le contenu du rapport mensuel. Ces aspects sont traités dans la sous-section Utilisation de données prévisionnelles.

Rôles et responsabilités

23 Les rôles et les responsabilités du MFQ en matière de reddition de comptes financière sont clairs et bien connus. Toutefois, ceux des entités devant fournir des données pour la production du rapport mensuel nécessitent d'être mieux encadrés, afin de sensibiliser davantage ces entités à l'importance de la qualité des données qu'elles transmettent et de mieux les guider quant à leurs façons de faire.

24 Les rôles et les responsabilités du MFQ sont encadrés par des lois. Celles-ci lui donnent notamment toute latitude quant à la forme et au contenu du rapport mensuel et quant à sa fréquence et à son délai de publication. En effet, selon l'article 88 de la *Loi sur l'administration financière*, le ministre des Finances prépare, suivant la forme, la teneur et la périodicité qu'il détermine, tout rapport financier du gouvernement, autre que les Comptes publics.

25 D'autre part, les articles 18 et 19 de la *Loi sur le ministère des Finances* stipulent que le Contrôleur des finances :

- prépare, pour le ministre, les Comptes publics et d'autres rapports financiers du gouvernement ;
- est responsable de la comptabilité gouvernementale et de l'intégrité du système comptable du gouvernement ;
- s'assure de la fiabilité des données financières enregistrées au système comptable et veille au respect des normes, des principes et des conventions comptables du gouvernement.

26 C'est en vertu de ces articles et de l'article 22 de la *Loi sur le ministère des Finances* que le Contrôleur des finances recueille l'information nécessaire à la production du rapport mensuel, l'analyse et y apporte les ajustements appropriés. À cet égard, il a décrit ses processus et il s'est doté de programmes de travail, ce qui permet aux intervenants de connaître leurs responsabilités. Par la suite, il transmet les données aux autres directions du MFQ.

27 Par ailleurs, les lois encadrant les rôles et les responsabilités des entités qui transmettent des données financières au MFQ ne traitent pas particulièrement de leurs responsabilités quant à la qualité de ces données.

28 Dans ce contexte, des lignes directrices doivent encadrer les entités qui produisent de l'information. Or, à l'exception de certaines directives techniques relatives aux activités de fermeture mensuelle dans le système SAGIR, les entités n'ont pas accès à des politiques ou à des directives à jour. Elles ne bénéficient pas non plus de formations récentes qui concernent précisément le rapport mensuel, alors que celui-ci est important dans le cycle budgétaire.

29 Par exemple, les exigences devraient être précisées quant à la qualité attendue des données financières transmises par les entités au Contrôleur des finances pour la production du rapport mensuel. En effet, les entrevues effectuées auprès des trois organismes autres que budgétaires ou fonds spéciaux que nous avons examinés ainsi qu'auprès du MSSS et du MEESR ont démontré que l'évaluation du degré de précision nécessaire dans la préparation des données variait d'une entité à l'autre.

30 En outre, pour ces trois entités de même que pour le MSSS et le MEESR, il n'y a aucune preuve que le portrait d'ensemble des données financières mensuelles est approuvé par un niveau d'autorité approprié avant sa transmission au Contrôleur des finances. Une telle autorisation est essentielle afin de rendre imputables les dirigeants des entités à l'égard de l'information qu'ils transmettent.

Par exemple, l'article 22 de la *Loi sur le ministère des Finances* et l'article 89 de la *Loi sur l'administration financière* donnent le pouvoir au Contrôleur des finances de récolter les renseignements nécessaires pour exercer ses responsabilités. De plus, les articles 14 et 24 de la *Loi sur l'administration financière* prévoient que le ministre ou le dirigeant d'un organisme budgétaire procède à l'enregistrement des transactions au système comptable selon les règles édictées par le Conseil du trésor.

Les trois organismes autres que budgétaires ou fonds spéciaux que nous avons examinés sont le Centre de services partagés du Québec (CSPQ), le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) et la Société d'habitation du Québec.

Contrôle de la qualité

31 Un processus de contrôle de la qualité adéquat permet d'acquérir un niveau d'assurance suffisant quant à la fiabilité des données financières. Il consiste entre autres à obtenir une connaissance accrue des risques liés à celles-ci et à exercer des contrôles tant a posteriori qu'a priori, afin de relever et de corriger les problèmes rencontrés.

32 Plusieurs contrôles adéquats sont en place afin de détecter des erreurs ou des incohérences dans les données financières reçues mensuellement des entités. Ils sont toutefois incomplets, ce qui ne permet pas de s'assurer d'un degré de fiabilité optimal des données.

33 Parmi les contrôles effectués mensuellement par le Contrôleur des finances, voici les principaux que nous avons relevés :

- contrôles informatiques servant à prévenir des anomalies dans la saisie des données effectuée par les entités ;
- contrôles de validation liés aux transferts de données entre les systèmes ;
- comparaison des données financières et obtention d'explications sur les variations importantes entre les données du mois courant et celles du même mois de l'année précédente, que ce soit pour les données du mois en question ou les données cumulatives depuis le début de l'année ;
- suivi des décisions du Conseil du trésor et des décrets pour s'assurer que l'impact des décisions est pris en compte ;
- analyse des rapports relatifs aux opérations entre apparentés afin de détecter les transactions qui devraient être ajustées pour qu'elles s'éliminent entre elles ;
- suivi de certains éléments spécifiques, tels que le service de la dette et la charge relative aux prestations de retraite.

34 Un renforcement des contrôles est nécessaire pour certains des éléments relevés lors de nos travaux, afin d'accroître le degré de fiabilité des données financières présentées dans le rapport mensuel.

35 Premièrement, le Contrôleur des finances s'est doté d'une approche globale à l'égard de la fiabilité des données, comme le recommandent l'OCDE ainsi que l'énoncé de pratiques recommandées du secteur public de CPA Canada portant sur les rapports publics de performance. Cette approche s'applique à l'ensemble des données financières incluses dans les différents rapports financiers produits par le gouvernement, dont les états financiers consolidés et le rapport mensuel des opérations financières. Or, l'approche n'est pas appliquée systématiquement.

Les écritures d'élimination entre apparentés visent à annuler les données financières relatives aux transactions qui ont été calculées entre deux entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

Les énoncés de pratiques recommandées du secteur public donnent des indications générales aux gouvernements et aux organismes publics qui choisissent de fournir de l'information en sus de celle qui est contenue dans leurs états financiers. Cette information peut porter sur des sujets comme l'état des finances et la performance financière et non financière de ces entités. Ces énoncés n'ont aucun caractère obligatoire ou prescriptif, mais leur application est encouragée.

36 Parmi les éléments de cette approche qui nécessiteraient d'être améliorés à l'égard du rapport mensuel, notons les suivants :

- Le Contrôleur des finances n'a pas l'habitude d'effectuer des travaux a posteriori auprès des entités lui fournissant de l'information financière pour valider la qualité des données.
- Un comité des risques ayant pour objectifs de circonscrire les risques associés à la fiabilité des rapports financiers et de prioriser les travaux à réaliser pour les atténuer est prévu dans l'approche globale. Or, les retombées du comité ne sont pas maximisées, entre autres parce que celui-ci n'est plus actif officiellement.

La séparation des périodes consiste à enregistrer les opérations et les événements dans la bonne période.

37 Deuxièmement, les procédés en place sont insuffisants pour évaluer dans quelle mesure la séparation des périodes est adéquate. Par exemple, les données financières du mois en cours ne sont pas comparées avec celles du mois précédent. De plus, aucune analyse systématique a posteriori n'est effectuée quant aux écarts observés entre les résultats cumulatifs présentés dans le rapport mensuel de mars et les résultats réels finaux publiés dans les états financiers consolidés du gouvernement. Cela ne permet pas d'analyser la qualité de la séparation des périodes et d'apporter les correctifs nécessaires dans l'avenir.

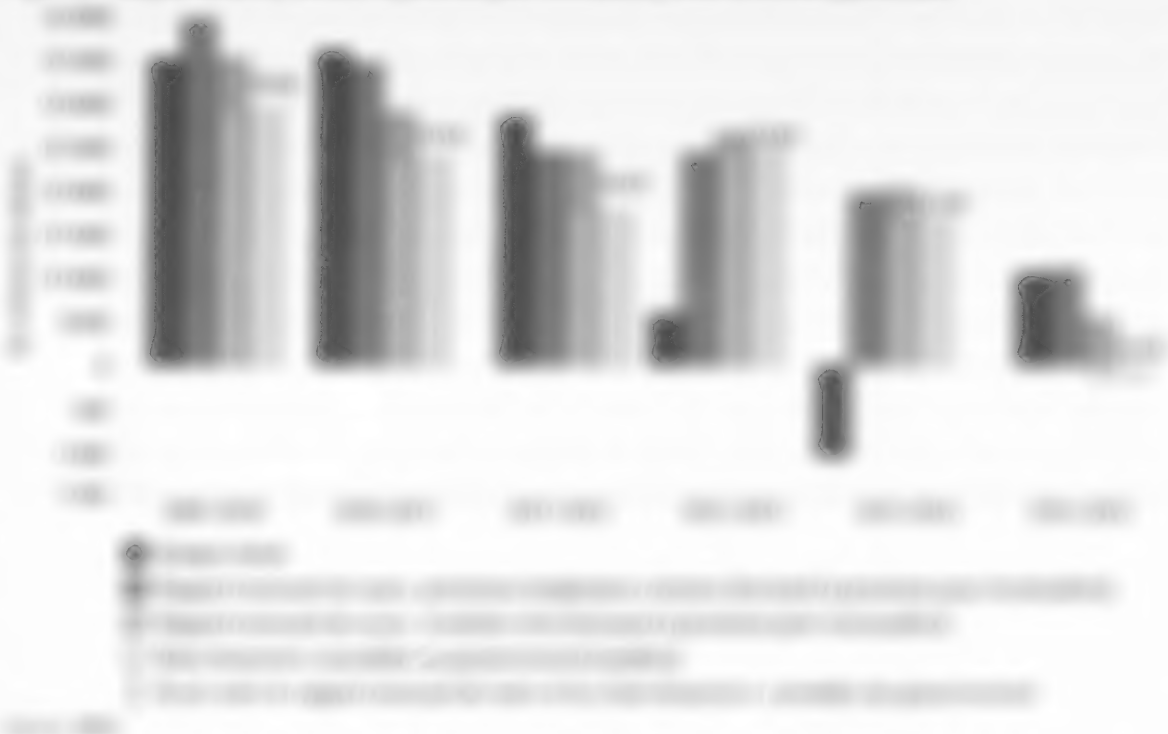
38 Par conséquent, il demeure un risque que des erreurs se répètent d'année en année sans qu'elles soient relevées. En effet, lorsque l'on compare le même mois de deux années différentes, aucun écart n'est observé si ces mêmes mois comportent des écarts semblables à l'égard de la séparation des périodes. C'est le cas, par exemple, si une transaction est comptabilisée chaque année dans le même mois, alors qu'elle aurait dû être comptabilisée à un autre moment pour refléter précisément la situation. D'ailleurs, nos travaux nous ont notamment permis de déceler des ajustements qui réduisent la précision du rapport mensuel (voir la section 2.2) et qui soulèvent un enjeu quant à la séparation des périodes.

39 Troisièmement, le CSPQ, le MEESR et le MSSS n'ont pas de description spécifique concernant leur processus de clôture mensuel. La [illegible] et la Société d'habitation du Québec, pour leur part, ont des descriptions qui leur sont propres, ce qui constitue une bonne pratique dont les autres entités devraient s'inspirer. En effet, l'absence d'une telle description ne favorise pas la clarification de l'objectif poursuivi par le processus de clôture mensuel, la détermination de ses étapes clés et une mise en œuvre adéquate et uniforme de celui-ci. Les entités utilisant le système SAGIR, principalement les ministères et les organismes budgétaires, peuvent se référer aux directives relatives aux activités de fermeture mensuelle. Toutefois, ces directives demeurent générales et elles ne reflètent pas la nature des activités de chaque entité.

40 Quatrièmement, les programmes de travail du Contrôleur des finances n'incluaient pas de procédé pour s'assurer de la cohérence entre les rapports rendus publics trimestriellement par les entreprises du gouvernement et les données financières obtenues de ces dernières et utilisées dans le rapport

Qualité de l'information

Figure 2.1 [illegible]



[illegible]

3.2 Deuxièmement, si l'écart entre les résultats nets prévisionnels présentés dans le rapport mensuel et les résultats nets réels publiés dans les états financiers du gouvernement n'apparaît pas significatif, il en est autrement en ce qui concerne les résultats détaillés tels qu'ils doivent être présentés dans les états financiers consolidés du gouvernement. En effet, il arrive que les revenus et les dépenses, pris séparément, varient de manière significative, ce qui constitue une information fort pertinente pour le lecteur.

3.3 Troisièmement, les prévisions pour les réseaux sont réparties uniformément entre les mois et généralement mises à jour uniquement deux fois par année, soit lors de la publication de la mise à jour économique et financière (automne) puis lors de l'établissement du budget de l'année suivante (printemps).

3.4 L'utilisation de prévisions et leur répartition uniforme entre les mois ne permettent pas d'évaluer si les résultats se réalisent comme prévu tout au long de l'année ni n'assurent une bonne séparation des périodes. En effet, les écarts entre la prévision liée au résultat net des réseaux et la réalité peuvent fluctuer de manière importante au cours des mois sans que le rapport mensuel le reflète. Par exemple, le gouvernement ne reconnaît parfois qu'en fin d'année dans le rapport mensuel la prise en charge de certaines dépenses des réseaux, alors que les données prévisionnelles de ceux-ci ne sont pas ajustées pour refléter, en cours d'année, le déficit causé par cette situation.

3.5 Par ailleurs, nous avons observé que certaines données réelles sont produites périodiquement par les réseaux. Chaque année depuis au moins 10 ans, le MSSS obtient des établissements de santé et de services sociaux des données réelles couvrant des périodes de quatre semaines pour la grande majorité de l'année. Il utilise ces données afin d'effectuer le suivi des prévisions et le suivi de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

3.6 Le MEESR, pour sa part, obtient des données réelles de façon trimestrielle : les commissions scolaires lui en fournissent depuis le trimestre terminé le 31 décembre 2009, les cégeps, depuis celui terminé le 30 juin 2013 et l'Université du Québec, depuis celui terminé le 30 septembre 2014.

3.7 Bien que ces données nécessitent des améliorations afin qu'elles atteignent le niveau de qualité recherché, elles constituent une bonne base de départ pour qu'elles soient un jour utilisées. Nous encourageons le MFQ à poursuivre ses efforts à cet égard, en collaboration avec les ministères concernés, pour qu'il parvienne à utiliser des données réelles pour les réseaux, au même titre que pour les autres entités gouvernementales.

Autres entités

3.8 Parmi les trois entités que nous avons examinées plus en détail, le CSPQ transmet également des données prévisionnelles depuis avril 2014 en les répartissant équitablement en cours d'année. Il n'utilise plus de données réelles en raison notamment des difficultés liées à l'estimation des frais courus en fin de mois. Toutefois, l'utilisation de données réelles devrait être favorisée dans le rapport mensuel, d'autant plus que les revenus et les dépenses ne se réalisent pas uniformément en cours d'année.

Ajustements de fin d'année et séparation des périodes

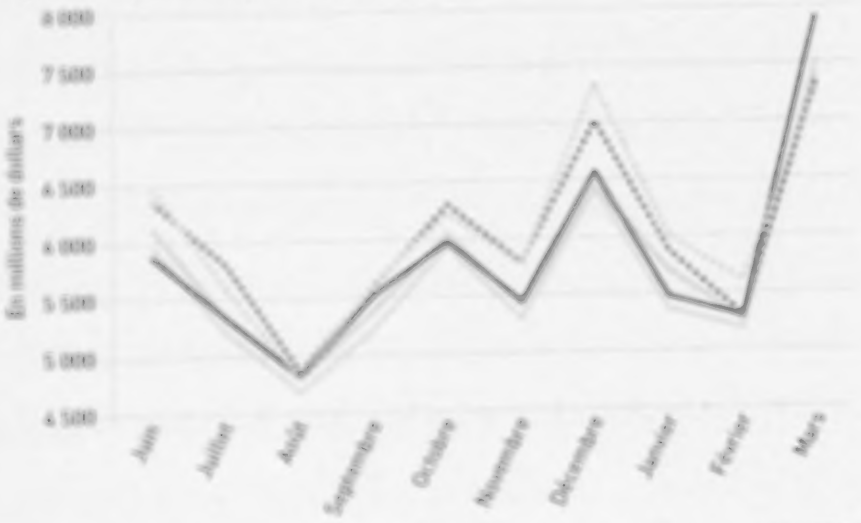
69 Les ajustements importants effectués en fin d'année complexifient l'évaluation de l'atteinte du surplus ou du déficit prévu. Une bonne séparation des transactions entre les mois est donc capitale afin d'apprécier l'évolution réelle des résultats en cours d'année.

70 Certains des éléments que nous avons décelés, qui sont relatifs à des ajustements effectués en fin d'année ou à une séparation des périodes inadéquate, réduisent la fiabilité des données réelles présentées dans le rapport mensuel ou, à tout le moins, complexifient l'évaluation du degré d'atteinte des prévisions.

71 La figure 4 permet d'observer que les dépenses budgétaires inscrites dans le rapport mensuel de mars sont plus importantes que celles présentées dans les rapports des mois précédents, à l'exception de celui du mois de décembre 2014.

Les dépenses budgétaires présentées dans le rapport mensuel correspondent aux dépenses du fonds général du fonds consolidé du revenu.

Figure 4 Dépenses budgétaires par mois[1]



1. Il s'agit des données qui ont été présentées initialement dans les rapports mensuels des opérations financières. Les données des mois d'avril et de mai ne sont pas incluses puisqu'elles ne sont pas disponibles distinctement, à l'exception de celles de l'année financière 2010-2011.

Source : MFQ.

72 Une des raisons expliquant cette situation est que le rapport mensuel de mars, contrairement à ceux des autres mois, permet des ajustements plus tardifs de la part des entités. En conséquence, ce rapport est basé sur des données plus précises. En outre, la fin d'année financière de plusieurs entités est le 31 mars, ce qui fait que leur processus de clôture pour ce mois est plus élaboré. Par exemple, le FORT ne recense ses principaux frais courus qu'en fin d'année et non mensuellement. Il explique cette façon de faire par le volume d'activités relatives aux travaux routiers qu'il gère.

Pour le rapport mensuel de mars, les ajustements sont plus tardifs, car les entités ont environ trois semaines pour produire leurs données au lieu d'environ deux semaines pour les rapports des autres mois. Après le délai de trois semaines, le Contrôleur des finances tient compte de nouvelles données produites par les entités lors de la finalisation des états financiers consolidés du gouvernement.

73 Malgré ces ajustements plus tardifs, rappelons que l'écart demeure relativement important entre les données présentées dans le rapport mensuel de mars et celles incluses dans les états financiers consolidés du gouvernement, comme le montre la figure 3.

74 Certains éléments influent de façon significative sur le déficit ou le surplus. Dans certains cas, des ajustements comptables importants ne sont pas considérés en temps opportun dans le rapport mensuel. Dans d'autres cas, les processus en place à l'égard de certains passifs éventuels nécessitent d'être renforcés afin d'avoir l'assurance suffisante que les ajustements liés à ces passifs sont pris en compte en temps opportun. Enfin, certaines estimations effectuées en cours d'année font l'objet d'ajustements additionnels non négligeables en fin d'année.

75 Certains des processus ou certaines des estimations qui mènent à ces ajustements sont complexes. Il peut parfois être ardu de les perfectionner ou de les réaliser sur une base plus régulière, particulièrement s'ils sont effectués de façon mensuelle. Toutefois, en raison de leur impact important sur le degré de précision du déficit ou du surplus annuel du gouvernement, le MFQ devrait recenser les processus et les estimations qui peuvent être améliorés ou effectués plus régulièrement et sensibiliser davantage les entités à une bonne séparation des périodes, ce qui lui permettrait d'améliorer la qualité des données figurant dans le rapport mensuel. Lorsque cela ne sera pas possible, les limites ou les incertitudes devront être divulguées.

76 Nous avons repéré neuf ajustements de fin d'année en 2013-2014 et autant en 2014-2015, lesquels ont eu chacun une incidence de plus de 100 millions de dollars sur le résultat net du gouvernement. Ces ajustements nécessiteraient d'être analysés pour repérer les améliorations nécessaires liées à la séparation des périodes. Certains de ces ajustements sont pris en compte dans le rapport mensuel de mars, tandis que d'autres sont seulement considérés lors de la préparation des états financiers consolidés du gouvernement. Ils représentent au total environ 2,2 milliards en valeur absolue. Puisque certains ont diminué le résultat net du gouvernement et que d'autres l'ont augmenté, leur effet réel a été, au bout du compte, moins important. Trois types d'ajustements ont particulièrement retenu notre attention puisqu'ils représentent la grande majorité des ajustements que nous avons décelés.

77 Premièrement, un ajustement découle de l'application de la comptabilité d'exercice pour les revenus d'impôt des particuliers et les taxes à la consommation. Lorsque nous avons comparé cet ajustement aux données réelles obtenues ultérieurement, nous avons observé que l'estimation effectuée au fil des mois a entraîné une sous-évaluation des revenus en fin d'année de plus de 500 millions de dollars en 2013-2014 et en 2014-2015 sur une estimation respective de 2,3 milliards et de 2,8 milliards. Cela représente un ajustement de l'estimation de près de 20 % pour ces deux années.

Aux fins du rapport mensuel, le MFQ inscrit mensuellement un ajustement pour tenir compte de l'impact de l'application de la comptabilité d'exercice pour les revenus d'impôt des particuliers et les taxes à la consommation. Cet ajustement est revu en cours d'année.

Par la suite, en fin d'année, le MFQ effectue un autre ajustement pour comptabiliser la différence entre la somme répartie au fil des mois et les données réelles connues au 30 juin. Il s'agit de l'ajustement découlant de l'application de la comptabilité d'exercice pour les revenus d'impôt des particuliers et les taxes à la consommation.

78 Deuxièmement, des dépenses effectuées dans le secteur de la santé ne sont pas constatées en temps opportun, ce qui cause une mauvaise séparation des périodes au fil des mois. Voici des exemples :

- Des sommes forfaitaires que la Régie de l'assurance maladie du Québec doit payer aux médecins sont comptabilisées en fin d'année, alors qu'elles sont gagnées en cours d'année (259 millions de dollars en 2013-2014 et 239 millions en 2014-2015).
- Certaines des sommes que le MSSS et le Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux allouent aux établissements du réseau sont enregistrées en fin d'année. Toutefois, le revenu net des établissements présenté dans le rapport mensuel, qui n'inclut que des données prévisionnelles, n'est pas ajusté pour tenir compte du déficit créé dans le réseau par des dépenses engagées en cours d'année dont le financement n'est enregistré qu'en fin d'année. Cette façon de faire sous-évalue le déficit du gouvernement en cours d'année. À titre informatif, des dépenses d'environ 690 millions et 585 millions ont été enregistrées respectivement en mars 2014 et en mars 2015 à titre de financement du réseau pour combler une portion des dépenses des établissements.

79 Troisièmement, trois ajustements relatifs à l'estimation des pertes découlant de passifs éventuels ont été effectués en fin d'année. À cet égard, le processus de collecte d'information du Contrôleur des finances ne prévoit pas suffisamment de moyens pour recenser les changements apportés en cours d'année aux probabilités et à l'estimation des paiements rattachés aux éventualités des entités. Ainsi, il n'est pas en mesure de s'assurer qu'il n'aurait pas pu ajuster ces passifs éventuels plus tôt.

Les passifs éventuels sont des obligations potentielles qui peuvent donner lieu à une sortie future de ressources et qui résultent de situations incertaines. À terme, l'incertitude sera dénouée lorsqu'un ou plusieurs événements futurs qui échappent en partie au contrôle du gouvernement se produiront ou ne se produiront pas. Le dénouement de l'incertitude confirmera l'existence ou la non-existence d'un passif. C'est le cas notamment pour les poursuites et les litiges.

80 Dans le cas de la provision de 2013-2014 ayant trait à la tragédie de Lac-Mégantic survenue en juillet 2013, il est plausible de croire que l'ajustement de fin d'année aurait pu être estimé plus tôt. En effet, dans sa mise à jour économique et financière de novembre 2013, le gouvernement a mentionné que des coûts pour la décontamination étaient à venir. De plus, en novembre 2013, le gouvernement fédéral s'est engagé à soutenir le Québec en assumant la moitié des coûts futurs. À ce moment, il estimait sa part à environ 95 millions.

81 D'autre part, tant que le rapport mensuel ne sera pas consolidé sous la même forme que celle employée dans les états financiers consolidés du gouvernement, la séparation des périodes ne sera pas pleinement assurée. Par exemple, les dépenses de programmes du MSSS (environ 20 milliards de dollars en 2014-2015) servant à financer les établissements du réseau de la santé et des services sociaux ne sont pas constatées dans le rapport mensuel au rythme auquel les dépenses des réseaux sont effectuées, ce qui ne permet pas de dresser un portrait juste de la situation à une date donnée.

82 Par ailleurs, il se peut que d'autres ajustements effectués tout au long de l'année ne soient pas apportés dans le mois approprié puisque, comme nous venons de l'expliquer, nous avons relevé des ajustements comptabilisés

en fin d'année qui ont aussi une incidence sur la séparation des périodes liée aux mois précédents. À cet égard, le MFQ n'utilise pas tous les moyens possibles afin d'accroître ses chances de déceler des ajustements potentiels importants. Par exemple, il ne fait pas de travaux a posteriori dans les entités quant à l'information qu'elles produisent pour le rapport mensuel et il ne leur demande pas d'explications sur les variations entre deux mois consécutifs.

Provision pour éventualités

83 Le MFQ a ajouté une provision pour éventualités dans les résultats réels présentés dans le rapport mensuel de mars, soit 150 millions de dollars en 2014-2015 et 300 millions annuellement de 2009-2010 à 2011-2012. Au cours de ces années, la provision pour éventualités a contribué à accentuer l'écart entre les résultats présentés dans le rapport mensuel de mars et ceux publiés dans les états financiers consolidés du gouvernement.

84 Cette provision, présentée distinctement dans le rapport mensuel de mars, est en fait une marge de prudence ajoutée par le MFQ pour pallier des dépenses imprévues ou des revenus plus bas que prévu. Une telle provision est adéquate dans un budget. Cependant, puisqu'elle a trait à des événements qui ne se sont pas produits, elle ne devrait pas être ajoutée dans les résultats réels, à moins que le gouvernement détienne une information précise selon laquelle elle sera effectivement utilisée.

85 À titre d'exemple, l'extrait suivant montre la provision pour éventualités incluse dans le rapport mensuel de mars 2015 (tableau 1).

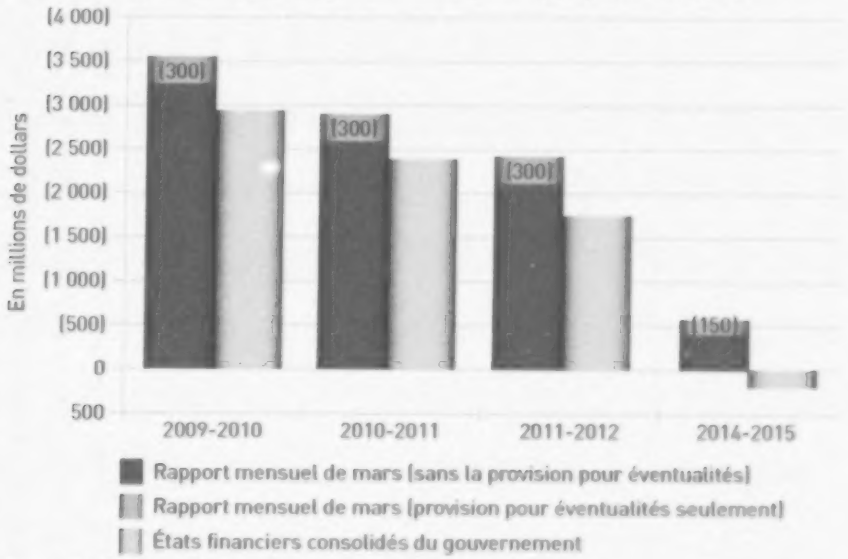
Tableau 1 Extrait du rapport mensuel des opérations financières de mars 2015

Sommaire des opérations budgétaires consolidées
(en millions de dollars) **(Données non vérifiées)**

	Mars		Avril à mars			Budget 2015-2016	
	2014 [1]	2015	2013-2014	2014-2015	Variation %	2014-2015	Croissance prévue %
Revenus budgétaires							
Revenus autonomes	5 145	5 378	53 242	54 493	2,3	54 339	2,1
Transferts fédéraux	1 293	1 514	16 528	16 830	1,8	16 832	1,8
Total	**6 438**	**6 892**	**69 770**	**71 323**	**2,2**	**71 171**	**2,0**
Dépenses budgétaires							
Dépenses de programmes	-6 496	-6 591	-64 322	-65 466	1,8	-65 704	2,1
Service de la dette	-726	-711	-8 434	-8 150	-3,4	-8 164	-3,2
Total	**-7 222**	**-7 302**	**-72 756**	**-73 616**	**1,2**	**-73 868**	**1,5**
Entités consolidées [2]							
Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux	-613	-381	248	711	—	426	—
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	143	109	-86	-79	—	-79	—
Fonds des générations	117	142	1 121	1 279	—	1 253	—
Total	**-353**	**-130**	**1 283**	**1 911**	**—**	**1 600**	**—**
Surplus (déficit)	**-1 137**	**-540**	**-1 703**	**-382**	**—**	**-1 097**	**—**
Provision pour éventualités	**—**	**-150**	**—**	**-150**	**—**	**—**	**—**
Loi sur l'équilibre budgétaire							
Versements des revenus dédiés au Fonds des générations	-117	-142	-1 121	-1 279	—	-1 253	—
SOLDE BUDGÉTAIRE [3]	**-1 254**	**-832**	**-2 824**	**-1 811**	**—**	**-2 350**	**—**

86 En 2014-2015 et de 2009-2010 à 2011-2012, non seulement la provision qui a été ajoutée dans les résultats réels n'a pas été utilisée, mais les résultats réels se sont avérés meilleurs qu'avant la prise en compte de celle-ci. La figure 5 illustre cette situation.

Figure 5 **Impact de la provision pour éventualités sur le surplus ou le déficit**



Source : MFQ.

Comparabilité de l'information

87 L'information doit être présentée sous une forme la plus identique possible à celle utilisée pour l'information avec laquelle elle peut être comparée au fil du temps, afin de limiter les risques de mauvaises interprétations et de favoriser une juste appréciation de la part du lecteur. C'est ce qu'on appelle la permanence des méthodes.

88 De plus, une information de gestion prend toute sa valeur lorsqu'elle peut être analysée sous différents angles, notamment afin d'évaluer le degré d'atteinte des prévisions, entre autres en repérant des tendances. À cet égard, la mise en perspective des résultats réels avec des prévisions portant sur une période comparable, avec le budget initial et avec des prévisions révisées favorise l'atteinte de cet objectif.

Permanence des méthodes comptables

89 Selon l'énoncé de pratiques recommandées de CPA Canada portant sur les rapports publics de performance, il faut qu'au fil du temps l'information soit préparée de la même manière d'un document à l'autre pour assurer la validité des comparaisons effectuées dans les rapports de performance. Ainsi, le budget devrait être présenté sur la même base que les états financiers consolidés pour faciliter l'appréciation de la performance. D'ailleurs, nous avions recommandé, dans un précédent rapport, que l'information publiée dans la mise à jour économique et financière soit présentée sous une forme consolidée.

90 Les données publiées dans le rapport mensuel sont présentées sous une forme différente de celle utilisée dans les états financiers consolidés du gouvernement. Or, tous les documents du cycle budgétaire devraient être présentés sur la même base afin de favoriser leur comparabilité.

91 En effet, la méthode de consolidation utilisée dans le rapport mensuel pour les établissements des réseaux, les organismes autres que budgétaires et les fonds spéciaux n'est pas la même que celle employée dans les états financiers consolidés du gouvernement. Dans ces derniers, les données de ces entités sont consolidées ligne par ligne, c'est-à-dire que les revenus et les dépenses de chaque entité sont additionnés poste par poste. Dans le rapport mensuel, le résultat net de ces entités (surplus ou déficit annuel) est plutôt présenté sur une seule ligne.

Pour une entité, la consolidation consiste à inclure, ligne par ligne, dans ses propres états financiers chaque poste des états financiers de l'entité qu'elle contrôle, tout en éliminant les opérations et les soldes réciproques.

92 Par conséquent, les revenus et les dépenses consolidés de ces entités ne sont pas publiés dans le rapport mensuel. Ainsi, des revenus et des dépenses relativement semblables, soit de plus de 20 milliards de dollars chacun, devraient être ajoutés aux revenus et aux dépenses budgétaires publiés dans le rapport mensuel afin que l'ensemble des revenus et des dépenses consolidés soit présenté.

93 Depuis 2011, un tableau intitulé Détail des opérations des entités consolidées a été ajouté au rapport mensuel, tableau qui présente notamment les revenus et les dépenses des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux. Toutefois, il n'est toujours pas possible de connaître les revenus et les dépenses consolidés puisque cette information n'est pas présentée pour les réseaux.

94 Cela complique la comparaison des données publiées dans le rapport mensuel avec celles présentées dans les états financiers consolidés du gouvernement. Par conséquent, il n'est pas non plus possible d'apprécier l'évolution du taux de croissance des dépenses consolidées en cours d'année. Tout au plus, le rapport mensuel présente la croissance des dépenses des organismes budgétaires.

95 Il est vrai que la consolidation des données des entités sous la même forme que celle employée dans les états financiers consolidés du gouvernement, au même titre que la présentation de données réelles pour les réseaux, peut

nécessiter l'investissement de ressources additionnelles, compte tenu de l'ampleur du périmètre comptable. Cependant, puisque le gouvernement a choisi de produire le rapport mensuel des opérations financières, l'importance financière des entités des réseaux milite fortement en faveur de l'investissement des ressources nécessaires à la production d'un document le plus complet et le plus précis possible.

Données mises en perspective

94 Pour qu'une information soit utile, elle doit permettre d'évaluer les résultats et de suivre les tendances. À cet égard, la mise en perspective de données, qui permet de faciliter les comparaisons, est un élément essentiel.

97 Or, l'absence de certaines données comparatives dans le rapport mensuel complexifie l'appréciation des résultats. Sur ce point, nous avons observé que plusieurs administrations examinées présentent de l'information additionnelle facilitant la comparabilité des données. Mentionnons à titre d'exemple des prévisions portant sur la même période que les résultats réels et la présentation du budget initial tout au long de l'année. De plus, dans certaines administrations, les prévisions sont révisées plus régulièrement.

Prévisions portant sur une période comparable

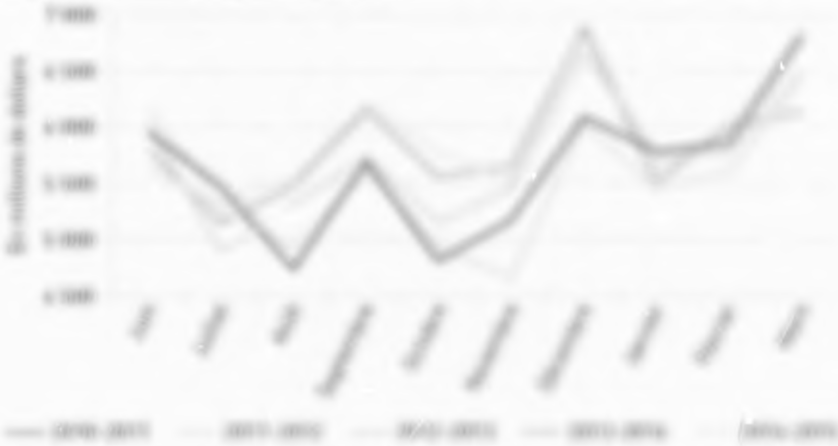
98 Il est difficile de prévoir l'atteinte ou non des prévisions puisque les résultats réels pour la période couverte par le rapport mensuel ne sont pas mis en relation avec les prévisions pour cette même période. En fait, les prévisions sont présentées uniquement sur une base annuelle.

99 Les conséquences de cette situation sont importantes puisque, selon les données publiées dans le rapport mensuel, les revenus et les dépenses du gouvernement ne croissent pas linéairement en cours d'année. Un lecteur ne doit donc pas tirer de conclusions sur l'état de la situation des finances publiques en comparant les résultats mensuels avec le budget annuel divisé par 12 mois.

100 La figure 4 présente les revenus budgétaires mensuels pour les cinq dernières années financières. Elle permet d'illustrer la croissance non linéaire de ces revenus.

Les revenus budgétaires présentés dans le rapport mensuel correspondent aux revenus du fonds général du fonds consolidé du revenu

Figure 6 **Revenus budgétaires par mois**[1]



1. Il s'agit des données qui ont été présentées antérieurement dans nos rapports mensuels des huit années financières. Les données des mois d'avril et de mai ne sont que rarement publiées car elles ne sont pas disponibles assez tôt. Notamment, à l'exception de celles de l'année financière 2010-2011.

Source : MFN.

151 Certaines administrations présentent des prévisions et des données réelles couvrant le même nombre de mois. Il s'agit de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'État de l'Ohio ainsi que de trois des huit administrations canadiennes examinées (Colombie-Britannique, Manitoba, Alberta). Cette saine pratique, recommandée par l'OCDE, facilite la comparaison et peut éviter aux utilisateurs de tirer des conclusions erronées.

152 Les annexes 4 et 5 reproduisent respectivement des extraits du rapport trimestriel de la Colombie-Britannique et du rapport mensuel de la Nouvelle-Zélande, dans lesquels des prévisions portant sur une période comparable sont présentées.

Budget initial

153 Il est normal que des révisions budgétaires soient effectuées en cours d'année afin de refléter l'évolution de la situation et d'ajuster les prévisions en conséquence. Ces révisions sont réalisées à quelques occasions durant l'année financière, notamment lors de la production de la mise à jour économique et financière ou de l'élaboration d'un nouveau budget en cours d'année. Le cas échéant, il est important que le lecteur puisse repérer dans le rapport mensuel l'ensemble des révisions effectuées depuis le début de l'année.

154 Lorsque des modifications sont apportées aux prévisions au cours de l'année financière, le budget initial n'est pas conservé dans le rapport mensuel à titre comparatif. Le lecteur doit donc se référer à d'autres publications pour apprécier l'évolution des prévisions tout au long de l'année, ce qui complexifie son analyse.

109 À notre avis, plus le rapport mensuel des opérations financières sera complet et net, plus son utilité sera accrue. D'ailleurs, dans les rapports périodiques publiés par les provinces canadiennes examinées ainsi que par la France, le budget initial est présenté tout au long de l'année financière, même lorsqu'il y a des modifications en cours d'année.

110 Il s'agit d'une pratique recommandée par l'OCDE. Cette organisation mentionne que, dans une publication mensuelle, toutes les corrections apportées en cours d'année aux prévisions initiales doivent faire l'objet d'une présentation séparée.

Prévisions révisées

117 Comme il a été mentionné précédemment, les prévisions incluses dans le budget initial sont généralement révisées de façon officielle deux fois par année. Cependant, d'autres révisions sont effectuées au cours de l'année, lesquelles ont parfois des incidences significatives sur la situation budgétaire globale.

118 Les prévisions incluses dans le rapport mensuel ne sont généralement révisées qu'à deux reprises au cours de l'année plutôt que chaque fois qu'une modification importante survient. Ainsi, le gouvernement n'indique pas dans le rapport mensuel s'il prévoit toujours atteindre les dernières prévisions établies officiellement ou si des révisions importantes de celles-ci sont nécessaires.

119 Pour illustrer notre constat, il suffit de prendre l'exemple suivant :

- Le 4 juin 2014, lors de la publication de son budget 2014-2015, le gouvernement a annoncé un déficit de 1 079 millions de dollars pour l'année financière 2013-2014.
- Toutefois, le rapport mensuel de février 2014, publié seulement cinq jours auparavant, soit le 18 mai 2014, indiquait un déficit prévu de 1 628 millions, soit 551 millions de moins.

120 Une situation similaire est survenue en 2013-2014. À l'intérieur de 30 jours, le solde budgétaire est passé d'un solide équilibre dans le rapport mensuel de juillet 2013 à un déficit de 1,3 milliards dans la mise à jour économique et financière publiée à l'automne 2013.

121 Aux travaux d'échantillonnage avec d'autres administrations nous ont permis d'observer que les provinces canadiennes examinées révisent généralement leurs prévisions chaque fois qu'un rapport périodique est publié, en plus de conserver le budget initial dans une colonne distincte. Il s'agit d'une très bonne pratique dont le Québec devrait s'inspirer. Cependant, aucune des administrations examinées ne le fait mensuellement.

122 La mise à jour de certains éléments requis ayant un impact important sur les prévisions est souhaitable, à tout le moins sur une base trimestrielle, puisque il peut être difficile de réviser l'ensemble de ces prévisions mensuellement. De plus, toute révision importante des prévisions qui est connue avant la publication d'un rapport mensuel devrait être diffusée dans ce dernier.

Pertinence et comparabilité de l'information

[illegible]

Explication des variations significatives

[illegible]

- [illegible]
- [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

137 Selon les meilleures pratiques de l'OCDE, les rapports mensuels doivent être rendus publics dans les quatre semaines suivant la fin de chaque mois. Comme le montre la figure 7, seuls l'Australie et l'État de l'Ohio respectent ce délai. Toutefois, notons que l'Ohio utilise une comptabilité basée sur les encaissements et les décaissements, ce qui est moins exigeant que la comptabilité d'exercice retenue par le Québec.

La comptabilité d'exercice signifie que les revenus et les dépenses sont comptabilisés lorsqu'ils sont gagnés ou engagés, et ce sans tenir compte de la date d'encaissement ou de décaissement.

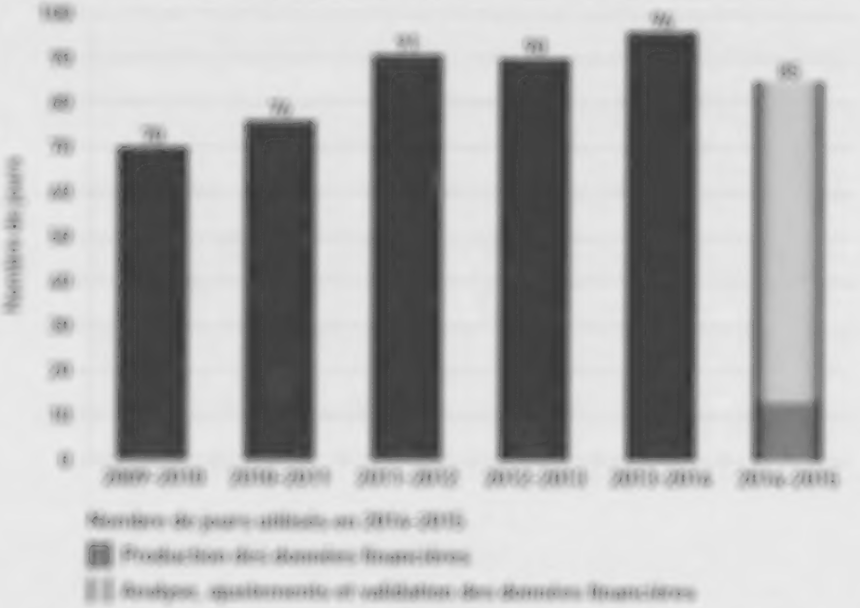
138 Le Comité des normes comptables internationales, pour sa part, encourage les entités cotées à publier des rapports financiers intermédiaires se conformant aux énoncés contenus dans la norme traitant de ces rapports. Il les incite plus précisément à faire en sorte que ceux-ci soient rendus disponibles au maximum 60 jours après la fin de la période intermédiaire. D'ailleurs, presque toutes les administrations examinées ont publié leur rapport périodique à l'intérieur d'un délai de 60 jours.

139 Bien que leurs rapports aient un objectif différent, deux grandes entreprises du gouvernement, soit Hydro-Québec et Loto-Québec, ont un délai moyen de publication de leurs états financiers trimestriels à l'intérieur de 60 jours pour leur dernière année financière terminée. En outre, les ministères et les sociétés d'État du gouvernement fédéral doivent également publier des états financiers dans un délai de 60 jours pour les trois premiers trimestres.

140 Quant au rapport portant sur les meilleures pratiques s'appliquant aux États américains, il fait état d'un délai de 60 jours pour des publications trimestrielles. Selon la figure 7, seuls le Nouveau-Brunswick, l'Australie, la Finlande et l'État de l'Ohio respectent ce délai.

141 La figure 8 présente le délai moyen de publication du rapport mensuel des opérations financières pour les six dernières années financières.

Figure 8 **Délai moyen de publication du rapport mensuel des opérations financières**



3.42 Le délai moyen de publication du rapport manuel des opérations financières, qui était de 70 jours en 2009-2010, s'est allongé au cours des années suivantes et il a culminé à 96 jours en 2013-2014. Il a ensuite diminué en 2014-2015 et s'est établi à 85 jours. Ce délai de 85 jours (environ 12 semaines) est réparti comme suit : environ 15 % du temps est généralement consacré à la production des données financières et environ 85 % du temps est consacré à l'analyse, aux ajustements et à la validation de ces données ainsi qu'à la préparation et à l'approbation du document qui sera rendu public.

3.43 Dans le rapport manuel de mars 2015, le MFQ a signifié son intention de réduire le délai moyen de publication à 78 jours en 2015-2016. Pour cette année financière, les rapports mensuels publiés du 1er avril 2015 au 1er février 2016 respectent ce délai. Néanmoins, nous croyons que le processus actuel nécessitera d'être revu afin que ce délai soit ramené à 60 jours ou moins.

3.44 À cet égard, comme le montre la figure 8, lorsque le délai accordé aux entités pour la production des données est respecté, la plus grande portion du délai de publication du rapport manuel est relative aux travaux d'analyse et de validation. C'est donc cette portion qui devra être examinée par le MFQ afin qu'il trouve des pistes de solution pour réduire le délai de publication du rapport manuel.

Processus d'amélioration continue

3.45 Étant donné sa nature particulière, un document tel que le rapport manuel des opérations financières est toujours perfectible. C'est pourquoi il est important que le MFQ maintienne constamment l'objectif de recenser et d'analyser les pistes d'amélioration potentielles.

3.46 Il appartient aussi au MFQ de déterminer si les bonifications doivent être effectuées manuellement ou à une fréquence différente, par exemple de façon trimestrielle. Il doit notamment tenir compte des efforts nécessaires pour effectuer ces bonifications, des besoins des utilisateurs et de la complexité d'intégrer dans le rapport manuel les données réelles des réseaux sous une forme consolidée.

3.47 Le processus d'amélioration continue nécessite d'être renforcé afin que le rapport manuel fournisse aux utilisateurs une information de gestion la plus utile et la plus pertinente possible. Les améliorations nécessaires concernent l'évaluation périodique des besoins des utilisateurs, la veille à l'égard des rapports périodiques des autres administrations et l'évaluation globale de la fiabilité du rapport manuel.

L'article 31A de la *Public Finance Act 1989* de la Nouvelle-Zélande exige quelques éléments précis de contenu, notamment :

- la présentation de prévisions pour la même période cumulative que celle utilisée pour les données réelles ;
- la publication des données réelles comparatives de l'année précédente pour la même période cumulative.

148 Un tel processus d'amélioration continue est important en raison de la latitude accordée au MFQ par les lois qui le régissent en matière de production du rapport mensuel, comme il a été mentionné précédemment. Plus cette latitude est grande, plus il est nécessaire de mettre en place ce type de processus.

149 Soulignons que la latitude accordée pour la production des rapports financiers périodiques varie d'une administration à l'autre. Par exemple, la *Fiscal Management Act* de l'Alberta et la *Public Finance Act 1989* de la Nouvelle-Zélande encadrent davantage la production des rapports périodiques, notamment en précisant la fréquence de publication et, dans le cas de la loi de la Nouvelle-Zélande, en exigeant que les données utilisées respectent les principes comptables généralement reconnus et quelques éléments précis de contenu.

Évaluation périodique des besoins des utilisateurs

150 Selon l'énoncé de pratiques recommandées de CPA Canada portant sur les rapports publics de performance, la participation systématique des utilisateurs et leurs commentaires quant à l'amélioration de la qualité de ces rapports contribuent grandement à augmenter l'utilité de ceux-ci.

151 Notre revue des débats parlementaires nous a permis de relever certaines demandes ou questions à propos du rapport mensuel, qui indiquaient un besoin d'information supplémentaire, par exemple :

- la présentation de l'information sous une forme consolidée pour apprécier la croissance des dépenses ;
- la réduction du délai de publication ;
- la présentation de l'évolution des dépenses sur une période de plus de deux ans ;
- la publication des revenus et des dépenses des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux ainsi que des données comparatives de l'année précédente.

152 De plus, lors de ces débats, la possibilité de présenter uniquement de façon trimestrielle des données sous une forme consolidée a été évoquée.

153 Bien que certains tableaux aient été ajoutés dans le rapport mensuel et que le MFQ ait annoncé sa publication à dates fixes et dans un délai plus court en 2015-2016, certains besoins exprimés lors des débats ne sont actuellement pas reflétés dans le rapport mensuel. Par conséquent, le MFQ n'a pas l'assurance que les principaux besoins à l'égard de ce rapport sont pris en compte et que les utilisateurs sont satisfaits des changements apportés.

Vigie à l'égard des rapports périodiques des autres administrations

154 Le MFQ n'effectue pas de vigie de façon continue à l'égard des rapports périodiques des autres administrations, ce qui ne lui permet pas d'être à l'affût des meilleures pratiques en matière de divulgation de l'information financière.

155 Or, comme nous l'avons exposé tout au long du présent rapport, plusieurs pratiques représentent des pistes d'amélioration potentielles que le MFQ aurait avantage à analyser. Nous considérons que l'adoption de certaines de ces pratiques contribuerait à améliorer le contenu du rapport mensuel de même que son utilité pour les différents lecteurs.

Évaluation globale de la fiabilité du rapport mensuel

156 Comme il a été mentionné précédemment, des contrôles périodiques visant à s'assurer de la fiabilité des données sont effectués par différents intervenants du MFQ. Toutefois, ces contrôles sont perfectibles.

157 C'est pourquoi il est important que le MFQ poursuive ses efforts pour renforcer son processus relatif à l'évaluation globale de la fiabilité du rapport mensuel, notamment en révisant de façon systématique les contrôles en place et en effectuant des analyses a posteriori des données fournies par les entités. Cela lui permettrait de s'assurer que les contrôles fonctionnent comme prévu et de recenser de bonnes pratiques.

2.4 Recommandations

158 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

1 **Bonifier le processus de production du rapport mensuel des opérations financières afin d'améliorer la qualité des données financières :**

- **en sensibilisant davantage les entités et en les guidant quant à leurs façons de faire ;**
- **en améliorant les contrôles de la qualité, par exemple par des travaux a posteriori et des analyses supplémentaires.**

2 **Accroître la fiabilité et la précision de l'information présentée dans le rapport mensuel des opérations financières :**

- **en y intégrant les données réelles des entités les plus importantes, dont celles des établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, en collaboration avec les ministères concernés ;**
- **en développant de nouveaux moyens pour améliorer la séparation des périodes et pour tenir compte le plus tôt possible des ajustements importants de fin d'année ;**
- **en s'assurant que toutes les provisions pour éventualités sont justifiées.**

3 **Améliorer le degré de comparabilité de l'information publiée dans le rapport mensuel des opérations financières, notamment :**

- **en présentant l'information sous une forme comparable à celle utilisée dans les états financiers consolidés du gouvernement (information consolidée ligne par ligne pour les entités consolidées) ;**
- **en y incluant des données additionnelles pour mettre en perspective les résultats réels avec, par exemple, les prévisions révisées ou les prévisions portant sur une période comparable.**

4 **Faciliter la compréhension des données publiées dans le rapport mensuel en fournissant des explications quant aux variations significatives et tout autre élément nécessaire.**

5 **Diminuer le délai de publication du rapport mensuel afin qu'il soit rendu public en temps opportun.**

6 **Renforcer la vigie à l'égard des meilleures pratiques en matière de divulgation de l'information ainsi que l'évaluation globale et périodique de la fiabilité des données financières présentées dans le rapport mensuel.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré aux recommandations, sauf à celle portant sur l'amélioration du degré de comparabilité de l'information publiée dans le rapport mensuel.

Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le rapport mensuel des opérations financières est une initiative, annoncée au budget 2006-2007, du ministère des Finances pour l'amélioration de la transparence des finances publiques. Le Québec est encore aujourd'hui la seule province au Canada à le faire sur une base mensuelle. Au niveau mondial, très peu de pays de l'OCDE rendent compte de leurs finances publiques de façon aussi régulière.

« Le ministère reçoit avec intérêt les commentaires et les suggestions du Vérificateur général et entend évaluer leur applicabilité. Le ministère tient cependant à souligner certains éléments.

« **Qualité de l'information financière.** Les données présentées au rapport mensuel permettent aux citoyens de disposer d'un portrait d'ensemble de l'évolution mensuelle de l'état des finances publiques.

« Ce rapport s'inscrit à l'intérieur d'un cycle complet de reddition de comptes comprenant le budget, la mise à jour d'automne et les Comptes publics. Il ne peut être pris isolément pour expliquer la reddition de comptes des finances publiques du gouvernement.

« Les rapports publiés mensuellement viennent compléter les documents déposés deux fois l'an, soit au budget et à la mise à jour d'automne. À cet égard, les documents du budget et de la mise à jour présentent davantage d'information que la plupart des provinces, notamment sur les écarts et les explications quant aux sources des revenus et à l'évolution des dépenses. En outre, la mise à jour d'automne est la plus complète et la plus détaillée de toutes les provinces. Ainsi, le ministère est d'avis que l'évaluation de la performance du Québec en termes d'informations financières ne doit pas reposer uniquement sur le contenu du rapport mensuel, mais sur l'ensemble des informations publiées en cours d'année. Les prévisions présentées au rapport mensuel sont toujours celles les plus récentes publiées par le ministère, soit trois fois pour une année financière.

« Depuis sa première publication en 2006, le rapport mensuel des opérations financières fait l'objet d'un processus d'amélioration continue basé sur les meilleures pratiques et sur ce qui se fait ailleurs. Plusieurs améliorations ont été

apportées, tant au niveau de la présentation que du raffinement des méthodes comptables. À cet égard, mentionnons l'ajout, en 2011-2012, d'une annexe présentant le détail des revenus et dépenses des entités consolidées.

« En ce qui a trait à la fiabilité des données financières présentées au rapport mensuel, le Contrôleur des finances, régi par des normes professionnelles strictes de CPA Canada, s'assure de la fiabilité de ces données et du respect des conventions comptables du gouvernement. Chaque mois, toutes les transactions réelles ainsi que celles pouvant faire l'objet d'une estimation raisonnable sont comptabilisées, documentées et présentées dans le rapport mensuel.

« La comptabilité d'exercice exige des estimations chaque mois de plus de 20 milliards de dollars, qui portent principalement sur la provision pour créances douteuses, les sources des revenus d'impôt provenant des particuliers et des employeurs, les revenus de taxes provenant des agents et des mandataires, les résultats d'entités qui ne produisent pas d'états financiers mensuels, les provisions, dont celle pour pertes sur les interventions financières garanties, et l'ajustement aux Normes internationales d'information financière (IFRS) pour les résultats d'Hydro-Québec.

« De plus, les ajustements apportés dans le rapport mensuel de mars sont effectués dans le même cadre que ceux apportés lors de la production des rapports mensuels des autres mois de l'année financière, et le concept d'importance des éléments à être pris en compte est similaire à celui utilisé en fin d'année. Ainsi, le ministère considère que les résultats présentés au rapport mensuel des opérations financières sont fiables et de qualité et permettent d'effectuer un suivi rigoureux des finances publiques.

« Par ailleurs, la comparaison des données financières du rapport du mois de mars avec celles des états financiers consolidés audités présente peu d'écarts. Les écarts entre le surplus ou le déficit présenté au rapport mensuel des opérations financières et celui définitif présenté aux Comptes publics représentent, pour les années 2009-2010 à 2014-2015, des améliorations de 146 à 518 millions de dollars, soit de 0,2 % à 0,5 % des dépenses consolidées. À titre de comparaison, pour les mêmes années, le gouvernement fédéral a présenté des écarts variant de -8642 à 6964 millions de dollars, soit de -3,2 % à 2,5 % des dépenses consolidées.

« **Données prévisionnelles.** Le ministère est conscient que les informations sur les réseaux obtenues en cours d'année sont partielles. Cependant, comme il est mentionné au paragraphe 60 du rapport, cette situation ne nuit pas à l'interprétation et à l'évolution d'ensemble de la situation financière du gouvernement.

« Le ministère est conscient que la disponibilité de données financières concernant les établissements des réseaux de la santé et de l'éducation, fiables et en temps opportun, constitue un élément important dans la poursuite de l'amélioration continue de la reddition de comptes financière. Compte tenu de l'ampleur de ces deux réseaux, il s'agit d'un objectif ambitieux qui exige des investissements importants, tant financiers, humains que technologiques, tout en requérant la collaboration des ministères de la Santé et des Services sociaux et de l'Éducation

et de l'Enseignement supérieur, des responsables des établissements de santé, des commissions scolaires, des cégeps et de l'Université du Québec. Des travaux sont en cours à cet égard avec le ministère de la Santé et des Services sociaux afin d'améliorer les informations financières réelles transmises pour la préparation du rapport mensuel des opérations financières. Le gouvernement a également annoncé dans ce budget une provision pour financer la modernisation de l'information dans le secteur de la santé.

« **Provision pour éventualités.** L'établissement d'une provision pour éventualités fait partie d'une bonne pratique de gestion. Selon le ministère, il serait imprudent d'éliminer cette provision avant la fin d'année financière, compte tenu de l'ensemble des estimations qui reste à ajuster à la fin de l'année. La provision pour éventualités représente une minime fraction des 100 milliards de dollars de revenus ou de dépenses du cadre financier du gouvernement. Entre la publication du rapport mensuel de juin et les résultats aux Comptes publics, plusieurs milliards de dollars restent à confirmer et à ajuster.

« **Délais de publication.** La seule autre juridiction au Canada qui publie des rapports sur une base mensuelle est le gouvernement fédéral. Le Québec présente des délais de publication plus longs en raison principalement du nombre d'entités incluses à son périmètre comptable. Pour l'année 2015-2016, le ministère a déjà annoncé un calendrier de publication du rapport mensuel, et ce dernier présente un délai moindre de sept jours.

« Par ailleurs, les efforts consacrés annuellement à la production de ce rapport représentent plus de 40 effectifs à temps complet. Une réduction des délais nécessiterait, à cet égard, des investissements additionnels. Le ministère en fera l'examen. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Exemple de rapport mensuel des opérations financières

Annexe 3 Comparaison des rapports périodiques des administrations et des meilleures pratiques de l'OCDE

Annexe 4 Extraits d'un rapport trimestriel de la Colombie-Britannique

Annexe 5 Extraits d'un rapport mensuel de la Nouvelle-Zélande

Annexe 6 Extraits de rapports mensuels de la France et de l'État de l'Ohio

Sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec
FORT	Fonds des réseaux de transport terrestre
MEESR	Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
SAGIR	Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

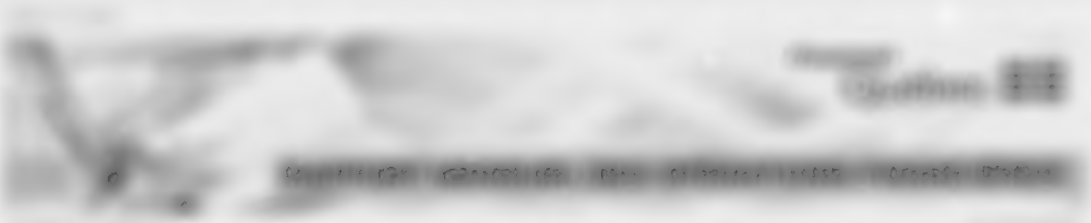
Objectifs de vérification

[illegible]

[illegible]

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]

Annexe 7 Exemple de rapport annuel des opérations financières



[illegible]

a [illegible]

b [illegible]

[illegible]

[illegible]

c [illegible]

[illegible]

[illegible]

d [illegible]

[illegible]

1. [illegible]

2. [illegible]

e [illegible]

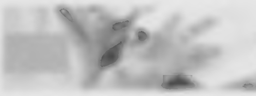
[illegible]

1. [illegible]

   i. [illegible]

2. [illegible]

RAPPORT MENSUEL DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES



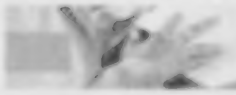
RAPPORT MENSUEL DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES

Revenus du fonds général
(en millions de dollars) **(Données non vérifiées)**

	Décembre			Avril à décembre		
Revenus par source	**2013**	**2014**	**Variation %**	**2013-2014**	**2014-2015**	**Variation %**
Revenus autonomes excluant les entreprises du gouvernement						
Impôt sur le revenu et les biens						
Impôt sur le revenu des particuliers	2 268	2 544	12.2	14 767	15 221	3.1
Cotisations au Fonds des services de santé	551	609	10.5	5 093	5 220	2.5
Impôts des sociétés	324	25	-91.2	7 964	7 313	-2.6
Taxes à la consommation	1 462	1 636	12.0	13 063	13 467	3.2
Autres sources	133	-11	-112.6	1 232	1 255	1.9
Total des revenus autonomes excluant les entreprises du gouvernement	**4 776**	**4 883**	**2.2**	**36 125**	**37 076**	**2.6**
Revenus provenant des entreprises du gouvernement	833	649	-5.5	3 295	3 243	-1.6
Total des revenus autonomes	**5 469**	**5 532**	**1.2**	**39 621**	**40 319**	**2.3**
Transferts fédéraux						
Péréquation	653	773	18.4	5 875	6 964	18.5
Transferts pour la santé	444	405 [1]	-8.8	3 921	3 632 [1]	-7.4 [1]
Transferts pour l'enseignement postsecondaire et les autres programmes sociaux	126	132	4.8	1 146	1 190	3.7
Autres programmes	101	91	-9.9	679	742	9.4
Sous-total	**1 324**	**1 401**	**5.8**	**11 622**	**12 528**	**7.8**
Harmonisation de la TVQ à la TPS – Compensation	37 [2]	—	—	778 [2]	—	—
Total des transferts fédéraux	**1 411**	**1 401**	**-0.7**	**12 400**	**12 528**	**1.0**
REVENUS BUDGÉTAIRES	**6 870**	**6 933**	**0.9**	**51 621**	**52 845**	**2.8**

(1) [illegible]

(2) [illegible]



RAPPORT MENSUEL DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES

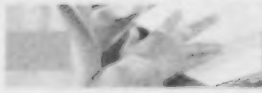
Dépenses du fonds général
(en millions de dollars)

(Données non vérifiées)

	Décembre			Avril à décembre		
Dépenses par mission	**2013** (1) (2)	**2014**	**Variation %**	**2013-2014** (1) (2)	**2014-2015**	**Variation %**
Dépenses de programmes						
Santé et services sociaux	2 946	3 267	10,9	23 223	23 970	3,2
Éducation et culture	2 020	2 065	2,2	12 704	12 920	1,7
Économie et environnement	513	464	-9,6	4 146	3 925	-5,3
Soutien aux personnes et aux familles	536	547	2,1	4 735	4 791	1,2
Gouverne et justice	334	340	1,8	2 944	2 942	-0,1
Total des dépenses de programmes	**6 349**	**6 683**	**5,3**	**47 752**	**48 548**	**1,7**
Service de la dette	**698**	**684**	**-2,0**	**6 332**	**6 144**	**-3,0**
DÉPENSES BUDGÉTAIRES	**7 047**	**7 367**	**4,5**	**54 084**	**54 692**	**1,1**

(1) Aux fins de comparaison, les dépenses de l'année 2013-2014 ont été retraitées pour tenir compte des changements apportés par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science aux taux mensuels de répartition des dépenses de transfert pour les établissements privés, ainsi que des résultats réels de l'ensemble des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux.

(2) Certaines dépenses ont fait l'objet de reclassements entre missions pour tenir compte du passage à la structure budgétaire 2014-2015 à partir du mois de septembre 2014.



RAPPORT MENSUEL DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES

Détail des opérations des entités consolidées
(en millions de dollars) **(Données non vérifiées)**

	Décembre 2014								
	Fonds spéciaux	Fonds des générations	Comptes à fin déterminée	Transferts (dépenses) liés au régime fiscal	Organismes autres que budgétaires	Réseaux santé et éducation (1)	Total	Ajustements de consolidation (2)	Total
Revenus	884	96	26	475	2 059	—	3 540	–2 206	1 334
Dépenses									
Dépenses	–811	—	–26	–475	–1 806	–23	–3 141	2 122	–1 019
Service de la dette	–178	—	—	—	–72	—	–250	84	–166
Total	**–989**	**—**	**–26**	**–475**	**–1 878**	**–23**	**–3 391**	**2 206**	**–1 185**
RÉSULTATS	**–105**	**96**	**—**	**—**	**181**	**–23**	**149**	**—**	**149**

	Avril à décembre 2014								
	Fonds spéciaux	Fonds des générations	Comptes à fin déterminée	Transferts (dépenses) liés au régime fiscal	Organismes autres que budgétaires	Réseaux santé et éducation (1)	Total	Ajustements de consolidation (2)	Total
Revenus	8 281	847	727	4 503	17 283	—	31 641	–17 370	14 271
Dépenses									
Dépenses	–6 263	—	–727	–4 503	–15 996	–145	–27 634	16 561	–11 073
Service de la dette	–1 588	—	—	—	–702	—	–2 290	809	–1 481
Total	**–7 851**	**—**	**–727**	**–4 503**	**–16 698**	**–145**	**–29 924**	**17 370**	**–12 554**
RÉSULTATS	**430**	**847**	**—**	**—**	**585**	**–145**	**1 717**	**—**	**1 717**

(1) Les résultats des réseaux sont présentés selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation.
(2) Les ajustements de consolidation incluent l'élimination des dépenses de programmes du fonds général.

Annexe 3 Comparaison des rapports périodiques des administrations et des meilleures pratiques de l'OCDE

Administrations canadiennes et OCDE	Nom du rapport[1]	Fréquence de publication et nombre de pages[1]	Délai moyen de publication[2]	Données réelles de l'année courante	Données réelles de l'année précédente	Prévisions annuelles	Prévisions portant sur une période comparable[3]	Budget annuel initial conservé	Prévisions annuelles révisées dans chaque rapport	Plusieurs explications sur les variations significatives	Perspectives économiques[4]	Utilisation de graphiques (A, B)[4]
Québec	Rapport mensuel des opérations financières	Mensuelle 6 pages	85 jours	Oui – mensuelles et cumulatives	Oui – mensuelles et cumulatives	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Ontario	Finances de l'Ontario – Premier trim. 2013-2014	Trimestrielle[5] 12 pages	41 jours	Non	Oui – annuelles	Oui	Non	Oui	Oui, à l'exception du 1er trimestre	Oui	Oui	Oui, lors du 1er et du 2e trimestre – A
Colombie-Britannique	Second Quarterly Report	Trimestrielle[6] 48 pages	59 jours	Oui – cumulatives	Oui – cumulatives et annuelles	Oui	Oui – cumulatives	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui – A et B
Manitoba	Quarterly Report	Trimestrielle 12 pages	74 jours	Oui – cumulatives	Oui – cumulatives et annuelles	Oui	Oui – cumulatives	Oui	Oui, à l'exception du 1er trimestre	Oui	Oui	Non
Alberta	2014-2015 Third Quarter Fiscal Update and Economic Statement	Trimestrielle 16 pages	57 jours	Oui – cumulatives	Oui – annuelles en 2014-2015 et cumulatives en 2013-2014	Oui	Oui – cumulatives	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui – A
Saskatchewan	First Quarter Financial Report	Trimestrielle[5] 9 pages	52 jours	Non	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non, à l'exception du 2e trimestre – A et B
Nouveau-Brunswick	Rapport du troisième trimestre 2014-2015	Trimestrielle 9 pages	37 jours	Non	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui – A
Nouvelle-Écosse	Forecast Update	Deux fois par année 8 pages	n.d.	Non	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Gouvernement fédéral	La revue financière	Mensuelle 12 pages	57 jours	Oui – mensuelles et cumulatives	Oui – mensuelles et cumulatives	Non	Non	s.o.	s.o.	Oui	Non	Oui – B
OCDE[7]	s.o.	Mensuelle s.o.	4 semaines	Oui – mensuelles et cumulatives	s.o.	s.o.	Oui	Oui	s.o.	Oui	s.o.	s.o.

A Graphiques présentant des perspectives économiques (ex. : produit intérieur brut, données sur l'emploi)

B Graphiques présentant des données financières (ex. : évolution des revenus)

1. Il s'agit du nombre de pages et du nom du dernier rapport périodique publié pour l'année financière 2014-2015. Certaines administrations publient des rapports périodiques bonifiés. Dans ces colonnes, nous avons utilisé l'autre rapport périodique le plus récent.
2. Le délai moyen est calculé à partir des rapports périodiques des administrations publiés pour leur dernière année financière complète disponible à la fin de nos travaux à ce sujet, soit en décembre 2015. Pour l'Ontario, les rapports de l'année financière 2013-2014 ont été utilisés, étant donné que seul le rapport du deuxième trimestre a été publié en 2014-2015.
3. Les prévisions portent sur une période comparable à celle utilisée pour les données réelles de l'année courante.
4. Les perspectives économiques et les graphiques présentés dans les autres documents publiés ne sont pas inclus. Par exemple, le Québec publie une mise à jour économique et financière contenant des perspectives économiques et des graphiques.
5. Le deuxième rapport trimestriel est un rapport plus complet que les autres, car il inclut notamment davantage d'information sur les perspectives économiques.
6. Le troisième rapport trimestriel est inclus dans le budget.
7. Les éléments mentionnés sont des bonnes pratiques liées au rapport mensuel, lesquelles sont énoncées dans le rapport intitulé *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*, publié en 2002 par l'OCDE.

Autres administrations et OCDE	Nom du rapport[1]	Fréquence de publication et nombre de pages[1]	Délai moyen de publication[2]	Données réelles de l'année courante	Données réelles de l'année précédente	Prévisions annuelles	Prévisions portant sur une période comparable[3]	Budget annuel initial conservé	Prévisions annuelles révisées dans chaque rapport	Plusieurs explications sur les variations significatives	Perspectives économiques[4]	Utilisation de graphiques (A, B)[4]
Australie	Monthly Financial Statements	Mensuelle 7 pages	28 jours	Oui – mensuelles et cumulatives	Non	Oui	Oui – cumulatives	Non	Non	Non	Non	Non
Finlande	Funds Statement for Central Government Finances	Mensuelle 12 pages	33 jours	Oui – cumulatives et pour les 12 derniers mois terminés	Oui – cumulatives	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Oui – B
France	La situation du budget de l'État – Au 31 décembre 2014	Mensuelle 4 pages	41 jours	Oui – cumulatives	Oui – cumulatives et annuelles	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui – B
Nouvelle-Zélande	Financial Statements of the Government of New Zealand – For the 11 Months Ended 31 May 2015	Mensuelle 33 pages	42 jours	Oui – cumulatives	Oui – cumulatives et annuelles	Oui	Oui – cumulatives	Non	Non	Oui	Non	Non
État de l'Ohio (États-Unis)	Monthly Financial Report	Mensuelle 27 pages	11 jours	Oui – mensuelles et cumulatives	Oui – mensuelles et cumulatives	Non	Oui – mensuelles et cumulatives	n.d.	n.d.	Oui	Oui	Oui – A et B
OCDE[5]	s.o.	Mensuelle s.o.	4 semaines	Oui – mensuelles et cumulatives	s.o.	s.o.	Oui	Oui	s.o.	Oui	s.o.	s.o.

A Graphiques présentant des perspectives économiques (ex. : produit intérieur brut, données sur l'emploi)

B Graphiques présentant des données financières (ex. : évolution des revenus)

1. Il s'agit du nombre de pages et du nom du dernier rapport périodique publié pour la dernière année financière terminée à la fin de nos travaux à ce sujet, soit en décembre 2015.
2. Le délai moyen est calculé à partir des rapports périodiques des administrations publiés pour leur dernière année financière complète disponible à la fin de nos travaux à ce sujet, soit en décembre 2015. Pour la Finlande, nous avons utilisé les rapports disponibles, soit ceux de janvier à novembre 2015 et celui de décembre 2014.
3. Les prévisions portent sur une période comparable à celle utilisée pour les données réelles de l'année courante.
4. Les perspectives économiques et les graphiques présentés dans les autres documents publiés ne sont pas inclus. Par exemple, le Québec publie une mise à jour économique et financière contenant des perspectives économiques et des graphiques.
5. Les éléments mentionnés sont des bonnes pratiques liées au rapport mensuel, lesquelles sont énoncées dans le rapport intitulé *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*, publié en 2002 par l'OCDE.

Annexe 4 Extraits d'un rapport trimestriel de la Colombie-Britannique

Nous présentons ci-dessous des exemples de données financières et économiques publiées dans le Second Quarterly Report de la Colombie-Britannique pour le mois de novembre 2014.

Voici un extrait de la partie 1, qui porte sur la mise à jour des prévisions financières.

Table 1.6 2014/15 Revenue by Source

	Year-to-Date to September 30				Full Year			
	2014/15			Actual	2014/15			Actual
($ millions)	Budget	Actual	Variance	2013/14	Budget	Forecast	Variance	2013/14
Taxation								
Personal income	3,702	3,820	118	3,443	7,491	7,828	337	6,882
Corporate income	1,565	1,663	98	1,586	2,348	2,485	137	2,427
Sales [1]	3,078	2,961	(117)	2,862	5,964	5,746	(218)	5,303
Fuel	488	479	(9)	486	936	927	(9)	917
Carbon	540	558	18	562	1,228	1,240	12	1,222
Tobacco	410	401	(9)	380	780	780	-	724
Property	1,064	1,053	(11)	1,021	2,156	2,125	(31)	2,080
Property transfer	467	580	113	490	804	954	150	937
Insurance premium	236	229	(7)	236	450	454	4	458
	11,550	**11,744**	**194**	**11,066**	**22,157**	**22,539**	**382**	**20,930**

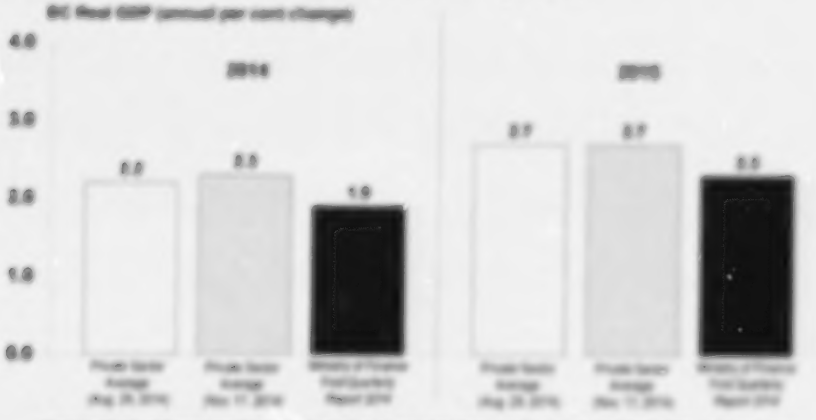
Voici un autre extrait concernant la partie 2, qui porte sur les perspectives économiques.

Summary

- In the first *Quarterly Report*, the Ministry of Finance forecast BC's real GDP to grow by 1.9 per cent in 2014 and 2.3 per cent in 2015. The private sector outlook for 2014 has increased slightly since that time and the Ministry's forecast for BC in both years remains prudent compared to the average private sector projection.
- BC's economy has experienced steady growth so far in 2014 in some of its key sectors, including exports, retail sales and housing. However, employment gains and inflation in BC have been modest.
- Downside risks to BC's economic outlook include the potential for slowing domestic activity, weakness in the US economic recovery and slowing Asian demand. Additional risks include the ongoing sovereign debt situation in Europe, a fluctuating Canadian dollar and weak inflation.

British Columbia outlook – comparison to private sector forecasts

Chart 2.1 Ministry forecast for BC remains prudent



Private sector projections for BC's economic growth have changed slightly over the last several months. At the time of the first *Quarterly Report*, the private sector anticipated that BC's real GDP would expand by 2.2 per cent in 2014 and 2.7 per cent in 2015. As of November 17, 2014, this average forecast increased 0.1 percentage points in 2014 and remained unchanged in 2015, ranking BC second among provinces for growth in both years (behind only Alberta). The Ministry of Finance forecast of 1.9 per cent in 2014 and 2.3 per cent in 2015 for BC economic growth remains prudent compared to the current average private sector outlook.

[1] Refers to information available as of November 17, 2014, unless otherwise indicated.

Annexe 5 Extraits d'un rapport mensuel de la Nouvelle-Zélande

Nous présentons ci-dessous un exemple de données financières publiées dans le Financial Statements of the Government of New Zealand pour la période de neuf mois terminée le 31 mars 2015.

Note	9 months ended 31 Mar 2014 Actual $m		Current Year Actual vs Forecast				
			Note	Actual $m	Forecast $m	Variance $m	%	Annual Forecast $m
		Revenue					
		Taxation revenue	2					
		Other sovereign revenue	2					
		Total Revenue raised through the Crown's Sovereign Power						
		Sale of goods and services						
		Interest revenue and dividends	3					
		Other revenue						
		Total revenue derived through the Crown's operations						
		Total revenue (excluding gains)						
		Expenses						
		Transfer payments and subsidies	4					
		Personnel expenses	5					
		Depreciation and amortisation	6					
		Other operating expenses	7					
		Finance costs	8					
		Insurance expenses	9					
		Forecast new operating spending						
		Top down expense adjustment						
		Total expenses (excluding losses)						
		Minority interests share of operating balance before gains/(losses)						
		Operating balance before gains/(losses) (excluding minority interests)						
		Net gains/(losses) on financial instruments	10					
		Net gains/(losses) on non-financial instruments	11					
		Total gains/(losses)						
		Net surplus/(deficit) from associates and joint ventures						
		Operating balance (excluding minority interests)						

Voici deux autres extraits tirés du même document. Ils contiennent des explications sur les variations entre les prévisions financières et les résultats réels.

EXEMPLE

Table 2 – Key investor variances for the nine months ended 31 March 2024 compared to FY23/24

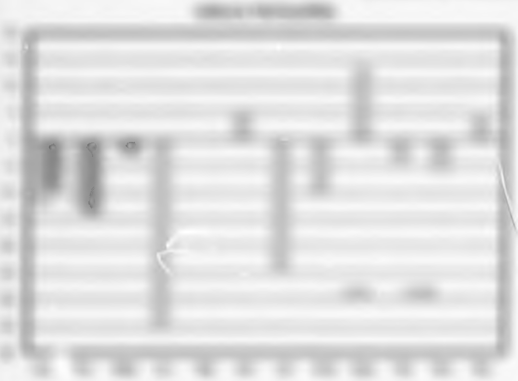
Core/Adjusted	Variance[1]	Key drivers
Core Crown		
Core Crown revenue	£675 million higher than forecast	Core Crown revenue was higher than forecast mainly due to core Crown tax revenue being £645m higher than expected across the following tax types: • Corporate tax was £545m (9.6%) above forecast, split both provisional and terminal tax being above forecast. About £280m of this variance appears to be timing in nature and is expected to reverse out through the June quarter. • Other individuals tax was £267m (18.4%) above forecast largely due to higher than forecast provisional tax payments reflecting stronger profitability, mostly amongst non-farm taxpayers. • Customs and excise duties were £135m (4.9%) above forecast mainly owing to inflation being above forecast. • GST was £205m (3.4%) below forecast, mainly due to weaker growth in nominal consumption than was forecast at FY23/24, with the remainder (around £60m) attributable to larger than forecast earthquake-related refunds. In addition to higher tax revenue, core Crown dividend revenue was £130m higher than forecast mainly due to the timing of dividends from SOEs (which has no impact on total OBEGAL).

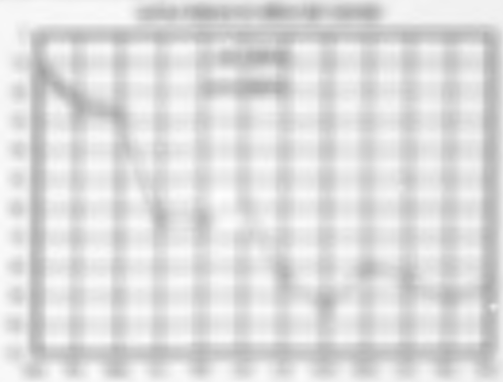
Core/Adjusted	Variance[1]	Key drivers
Total Crown		
Operating balance before gains and losses (OBEGAL)	£858 million lower than forecast	The OBEGAL deficit of £25bn was £858m lower than forecast. The key drivers of the OBEGAL variance were higher core Crown revenue and lower core Crown expenses as previously discussed. Partly offsetting this favourable result, Southern Response recorded higher than forecast insurance expenses (£340m) due to an updated valuation of its claims liability.

Annexe 4 Extraits de rapports mensuels de la France et de l'État de l'Ohio

[illegible]

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]			[illegible]
			[illegible]	[illegible]	[illegible]	
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	





[illegible]

CHAPITRE

4

Rémunération des cadres du réseau de l'Université du Québec : respect du cadre législatif

Faits saillants

Objectifs des travaux

L'Université du Québec (UQ) est un réseau composé de 10 établissements universitaires et d'un siège social, lequel soutient la collaboration et la concertation entre les établissements.

Au 30 avril 2015, ce réseau comptait 409 cadres, dont 94 cadres supérieurs, pour lesquels la rémunération s'élevait à 69,1 millions de dollars.

Nos travaux visaient à nous assurer que :

- les établissements du réseau de l'UQ respectent la législation applicable à la rémunération des cadres supérieurs et des autres cadres ;
- le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR) exerce un suivi approprié du respect de la législation régissant la rémunération des cadres supérieurs et des autres cadres des universités.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la rémunération des cadres du réseau de l'UQ.

De 2010-2011 à 2014-2015, quatre des cinq établissements du réseau de l'UQ vérifiés ont accordé à leurs cadres une somme non conforme à la législation d'un peu plus de 900 000 dollars.

- L'École de technologie supérieure (ÉTS), l'Institut national de la recherche scientifique (INRS), l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC) et l'Université du Québec à Rimouski (UQAR) ont accordé à certains cadres une rémunération supérieure au montant maximal des échelles de traitement, des primes et des allocations majorées selon les taux prescrits par la loi. Le total de cette rémunération s'élève à 559 000 dollars.
- L'ÉTS a accordé à certains de ses cadres un montant forfaitaire qui représente une forme de rémunération additionnelle liée au rendement, ce qui est interdit par la loi. Ces sommes totalisent 134 000 dollars.
- Six cadres de l'ÉTS qui avaient atteint le maximum de l'échelle salariale de leur catégorie ont vu leur poste reclassé dans une catégorie supérieure sans qu'il y ait de justification suffisante. Cela s'apparente à une majoration salariale au-delà du taux prescrit. La rémunération supplémentaire qui leur a été versée s'élève à 125 000 dollars.

Aucun boni au rendement n'a été accordé aux chefs des établissements vérifiés à l'égard des années 2010-2011 à 2014-2015, comme la loi l'exige. Pour l'année 2009-2010, les chefs d'établissement du réseau ont reçu des bonis au rendement de 161 000 dollars, car ils étaient considérés comme non assujettis quant à l'interdiction de bonis, interdiction qui s'appliquait aux titulaires d'un emploi supérieur explicitement visés. Cette situation a soulevé des interrogations par rapport aux modes de détermination de certaines conditions de travail applicables aux chefs d'établissement, notamment celles liées à l'attribution de primes et de bonis.

Le suivi que le MEESR effectue du respect de la législation portant sur la rémunération des cadres des universités est insuffisant. Aucun mécanisme de contrôle n'est mis en place afin de déceler les situations non conformes. Les interventions du ministère se limitent généralement aux situations problématiques portées à son attention.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'ÉTS, à l'INRS, à l'UQ, à l'UQAC, à l'UQAR et au MEESR. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, certains commentaires de l'ÉTS et de l'INRS ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de leurs commentaires.

Recommandations à l'École de technologie supérieure, à l'Institut national de la recherche scientifique, à l'Université du Québec à Chicoutimi et à l'Université du Québec à Rimouski

1. **S'assurer que la rémunération accordée aux cadres supérieurs et aux autres cadres respecte le cadre législatif.**
2. **Évaluer la pertinence de récupérer les sommes versées en trop et documenter la décision prise.**

Recommandation à l'Université du Québec

1. **Clarifier les conditions de travail autres que le traitement qui sont applicables aux chefs d'établissement de son réseau en obtenant les avis gouvernementaux pertinents, plus particulièrement pour les conditions relatives aux primes et aux bonis au rendement.**

Recommandation au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

1. **Mettre en place des mécanismes de suivi quant au respect de la législation régissant la rémunération des cadres supérieurs et des autres cadres des universités.**

Table des matières

1 Mise en contexte 6

2 Résultats de la vérification 8

2.1 Respect de la législation 8

Majoration des échelles de traitement et des primes

Rémunération additionnelle liée au rendement

Reclassement relatif aux postes

Situation particulière liée à la rémunération des chefs d'établissement

Recommandations

2.2 Suivi exercé par le ministère 17

Recommandation

Commentaires des entités vérifiées 19

Annexes et sigles 25

Le nom du ministère était à jour en date du 27 janvier 2016.

Équipe

Maryse Fournier
Directrice de vérification

Étienne Côté
Isabelle Fournier
Caroline Reny
Simon Tremblay
Philippe Turcot

1 Mise en contexte

1 En adoptant la *Loi sur l'Université du Québec* en 1968, le gouvernement a créé l'Université du Québec (UQ). Il s'agit d'un réseau composé de 10 établissements universitaires et d'un siège social, lequel soutient la collaboration et la concertation entre les établissements. La liste des établissements est présentée à l'annexe 2. Le réseau poursuit une double mission : favoriser l'accessibilité à la formation universitaire aux trois cycles d'études et contribuer par la recherche au développement scientifique du Québec.

2 Au 30 avril 2015, ce réseau comptait 409 cadres, dont 54 cadres supérieurs, pour lesquels la rémunération s'élevait à 49,1 millions de dollars. Chaque établissement a le pouvoir d'établir son propre protocole de rémunération à l'égard de ceux-ci, et ce, sous réserve du respect de la législation applicable.

Sont considérés comme des cadres supérieurs le président, le recteur ou le directeur-général, le vice-recteur ou toute personne qui occupe une fonction de rang équivalent.

3 Ainsi, la *Loi sur l'Université du Québec* précise que le traitement du président, des recteurs et des directeurs généraux des établissements du réseau de l'UQ est fixé par le gouvernement. Leur nomination est donc officialisée par l'adoption d'un décret qui détermine ce traitement ; toutefois, ce décret ne précise pas leurs autres conditions de travail. Pour tous les cadres supérieurs du réseau, le *Règlement général 6 – Ressources humaines* de l'UQ établit les conditions de travail qui s'appliquent.

Cette loi est aussi appelée loi 100, en référence au numéro du projet de loi.

4 De plus, la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* (ci-après la loi) comporte les exigences mentionnées ci-dessous. Des explications sur la portée de cette loi depuis son adoption sont présentées à l'annexe 3.

- L'article 6 précise que les taux et les échelles de traitement de même que les primes et allocations des cadres supérieurs et des autres cadres des universités ne peuvent être majorés d'un pourcentage supérieur à ceux prévus par la loi. Cette restriction a pris fin le 31 mars 2015.
- L'article 8 interdit le versement à ce même personnel de primes, d'allocations, de bonis, de compensations ou de toute autre rémunération additionnelle fondée sur le rendement personnel ou sur celui d'un organisme à l'égard des exercices débutant en 2010, en 2011, en 2012, en 2013 et en 2014. Pour l'exercice débutant en 2015, le projet de loi n'avait pas encore été adopté par l'Assemblée nationale au moment de nos travaux.
- L'article 19 accorde au ministre le pouvoir d'exiger d'une université tout renseignement relatif à l'application de cette loi.
- L'article 22 précise que toute rémunération versée en contravention des articles 6 et 8 est nulle. L'Université doit d'abord tenter de s'entendre avec les employés visés afin de récupérer les sommes versées en trop. À défaut d'une entente, elle doit retenir le montant sur leur paie.

Le projet de loi n° 74, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 26 mars 2015*, toujours à l'étude au moment de nos travaux, prévoit notamment prolonger l'interdiction de verser des bonis à l'égard de l'exercice débutant en 2015. Cela concerne donc les bonis au rendement qui seraient versés ultérieurement, soit dans l'exercice débutant en 2016.

- L'article 25 prévoit que le gouvernement peut, sans autre formalité, fixer ou modifier le montant ou la date de paiement de toute subvention qu'il verse à une université afin de tenir compte de l'application de la loi.

5 D'autre part, le document *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* stipule que, avant d'adopter ou de modifier une politique, un règlement ou une disposition particulière concernant la rémunération et les conditions de travail des cadres supérieurs, chaque établissement doit soumettre à l'approbation du ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche les paramètres de rémunération globale et de conditions de travail qui seront inclus dans ces documents.

6 Nous avons amorcé cette mission de vérification après avoir relevé une non-conformité à la loi lors de l'audit des états financiers au 30 avril 2014 de l'Université du Québec à Montréal. Nous avons donc voulu voir si d'autres établissements du réseau de l'UQ se trouvent dans une situation similaire.

7 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

8 Nos travaux se sont articulés autour de deux axes. Le premier concerne la conformité de la rémunération des cadres supérieurs et des autres cadres du réseau de l'UQ à la législation mentionnée dans les paragraphes précédents. Le second porte sur les mécanismes de suivi mis en place par le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR) afin de s'assurer que les universités respectent cette législation, y compris les règles budgétaires.

2.1 Respect de la législation

Le chef d'établissement d'une université est le recteur. Dans le cas d'un institut ou d'une école de niveau universitaire, il s'agit du directeur général. Pour le siège social, c'est la présidente.

9 À l'exception du chef d'établissement dont le traitement est fixé par le gouvernement, chaque établissement du réseau de l'UQ peut déterminer le salaire de ses cadres supérieurs et de ses autres cadres, et ce, sous réserve de la législation applicable.

10 Le tableau 1 présente le nombre de cadres supérieurs et d'autres cadres ainsi que la rémunération totale qui leur est accordée pour chacun des établissements vérifiés. Leur masse salariale totalise près de 18 millions de dollars.

Tableau 1 **Masse salariale des cadres au 30 avril 2015**

	Cadres supérieurs (n^{bre})	Autres cadres (n^{bre})	Masse salariale (M$)
Siège social de l'UQ	5	18	3,0
École de technologie supérieure (ÉTS)	5	55[1]	6,4
Institut national de la recherche scientifique (INRS)	4	16	3,0
Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)	4	17	2,8
Université du Québec à Rimouski (UQAR)	5	17	2,6

1. La catégorie Autres cadres inclut 25 gérants et 5 directeurs de département qui, selon l'ÉTS, n'ont pas le statut de cadre dans les autres constituantes. Les premiers y sont considérés comme des professionnels et les seconds, comme des professeurs.

Source : Université du Québec.

11 De 2010-2011 à 2014-2015, quatre des cinq établissements du réseau de l'UQ vérifiés ont accordé à leurs cadres supérieurs et à leurs autres cadres une somme non conforme à la législation d'un peu plus de 800 000 dollars.

12 Les dérogations relevées peuvent être regroupées en trois catégories. Celles qui portent sur les taux de majoration de la rémunération prescrits par la loi forment la première catégorie. Pour celle-ci, nous avons relevé des irrégularités dans quatre des cinq établissements vérifiés, mais leur importance varie

d'un établissement à l'autre, et ce, selon l'interprétation que chacun a faite de la loi. La deuxième catégorie contient les dérogations concernant l'interdiction de verser des bonis liés au rendement. La troisième catégorie est constituée des cas de reclassement relatif aux postes dans une catégorie supérieure. Ces deux dernières catégories concernent principalement l'ÉTS. Notons que certaines dérogations relevées peuvent être sujettes à interprétation d'un point de vue strictement juridique. Cependant, elles se rapportent à des pratiques qui, à notre avis, ne concourent pas à l'atteinte des objectifs précisés dans la loi.

13 Le tableau 2 présente les dérogations relevées pour la période 2010-2011 à 2014-2015. Les trois prochaines sous-sections expliquent plus en détail chacune d'elles.

Tableau 2 Dérogations à la législation (en milliers de dollars)

	Établissements vérifiés					
	Siège social	ÉTS	INRS	UQAC	UQAR	Total
Majoration des échelles de traitement et des primes	–	164	166	28	199	559
Rémunération additionnelle liée au rendement	–	136	–	–	–	136
Reclassement dans une catégorie supérieure	–	125	–	–	–	125
Total	**–**	**425**	**166**	**28**	**199**	**818**

14 Une dernière sous-section traite de la rémunération des chefs d'établissement pour laquelle l'application de la loi a donné lieu à une situation particulière.

Majoration des échelles de traitement et des primes

15 Avant l'entrée en vigueur de la loi, chaque établissement du réseau de l'UQ pouvait, à sa convenance, modifier le niveau des échelles de traitement de ses cadres de même que celui des primes et des allocations. Cependant, l'adoption de la loi est venue limiter la majoration des échelles de traitement, des primes et des allocations à un taux prescrit. Cette limitation a pris fin le 31 mars 2015.

16 L'ÉTS, l'INRS, l'UQAC et l'UQAR ont accordé à certains cadres supérieurs et à d'autres cadres une rémunération supérieure au montant maximal des échelles de traitement, des primes et des allocations majorées selon les taux prescrits par la loi. Le total de cette rémunération s'élève à 559 000 dollars pour la période 2010-2011 à 2014-2015.

École de technologie supérieure

17 Nous présentons dans le tableau 3 les dérogations relevées à l'ÉTS.

Tableau 3 Dérogations relevées à l'ÉTS (en milliers de dollars)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Total
Prime représentant un an de salaire sans que les conditions soient remplies pour un cadre	–	–	–	155	155
Dépassement du maximum de l'échelle à l'égard d'un cadre	9	2	–	–	11
Total	**9**	**2**	**–**	**155**	**166**

18 En 2014-2015, l'ÉTS a accordé à l'un de ses cadres supérieurs une somme de 155 000 dollars en sus du montant maximal de son échelle de traitement majorée selon le taux prescrit. Cette prime, équivalant à un an de salaire, lui a été attribuée même si les conditions prévues dans le *Protocole des cadres supérieurs* n'étaient pas remplies dans son cas. Un tel montant peut être accordé lorsque le cadre a occupé un poste de ce niveau pendant au moins quatre années successives et qu'il a ensuite quitté l'établissement. Dans le cas présent, le cadre a occupé le poste pendant trois ans et il est ensuite demeuré professeur à l'ÉTS.

19 Par ailleurs, le comité exécutif de l'ÉTS a acquiescé à la demande de l'un de ses cadres supérieurs en haussant son salaire au-delà du maximum de l'échelle de sa catégorie majorée selon le taux prescrit. En effet, dans une lettre datée de décembre 2011, le dirigeant a demandé que son salaire soit augmenté de 147 000 à 155 000 dollars sur la base, entre autres, de la taille de l'établissement et des responsabilités complexes qu'il assumait, et ce, rétroactivement au 1er juin 2011. Cela constitue un cas de non-conformité : un salaire additionnel lui a été versé sur une période de 16 mois, ce qui équivaut à 11 000 dollars.

Institut national de la recherche scientifique

20 Les dérogations notées à l'INRS figurent dans le tableau 4.

Tableau 4 Dérogations relevées à l'INRS (en milliers de dollars)

	2013-2014	2014-2015	Total
Nouvelle prime versée à 16 cadres	75	82	157
Rémunération accordée à un cadre en sus du maximum de son échelle de traitement	–	9	9
Total	**75**	**91**	**166**

[illegible] En avril 2014, l'INRS a adopté une directive qui prévoit une prime de 5 % pour ses cadres supérieurs et de 4 % pour certains autres cadres appelés à se déplacer de façon régulière dans l'exercice de leurs fonctions. Notons que cette nouvelle prime est accordée en plus du remboursement des frais de déplacement. C'est ainsi que, pour 2013-2014 et 2014-2015, des sommes forfaitaires totalisant 157 000 dollars ont été versées à 4 cadres supérieurs et à 18 autres cadres.

[illegible] Selon l'INRS, l'adoption de la loi n'a pas eu pour effet de restreindre sa capacité d'accorder une nouvelle prime. L'ajout d'une telle prime a fait en sorte que certains cadres ont bénéficié d'une rémunération additionnelle liée à la compensation de leurs déplacements. Il faut souligner que les frais associés à ces déplacements leur sont déjà remboursés. Dans les faits, cette nouvelle prime contribue plutôt à majorer la rémunération accordée à certains cadres au-delà des taux prescrits. En ce sens, cette décision ne concourt pas à l'atteinte de l'objectif mentionné dans la loi. En effet, celle-ci vise à limiter la croissance des dépenses de l'État, notamment en limitant le pourcentage d'augmentation de la rémunération des cadres.

[illegible] De plus, comme nous l'avons mentionné précédemment, le document *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* précise que, avant d'adopter une nouvelle directive qui modifie la rémunération des membres de son personnel de direction supérieure, l'établissement doit d'abord soumettre à l'approbation du ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche les paramètres de rémunération globale et de conditions de travail qui seront inclus dans ces documents. Or, l'INRS ne l'a pas fait.

[illegible] D'autre part, en 2014-2015, un cadre de l'INRS a reçu une rémunération de 9 000 dollars au-dessus du maximum de l'échelle de sa catégorie, et ce, sans justification. Selon la direction, cette majoration au-dessus du taux prescrit lui a été accordée par erreur.

[illegible]

[illegible] Le tableau 5 détaille les dérogations observées à l'UQAC.

Tableau 5 [illegible] (en milliers de dollars)

	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Total
Rémunération versée à deux cadres en sus du maximum de leur échelle par l'entremise d'un organisme à but non lucratif	13	13	4	30

[illegible]

[illegible]

[illegible]

1. [illegible]

2. [illegible]

3. [illegible]

[illegible]

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

1. [illegible]

2. [illegible]

3. [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Tableau 1 Bonis accordés aux chefs d'établissement du réseau pour 2009-2010 (en milliers de dollars)

	Établissements visés						*Autres établissements*	*Total*
	Collège universitaire	ETS	HEC	UQAC	UQAR	Sous-total		
Rémunération liée au rendement	11	14	14	17	14	82	79	161

L'interdiction d'accorder un boni au rendement aux titulaires d'un emploi supérieur pour l'année 2009-2010 s'applique en premier lieu aux cadres gouvernementaux, adoptée en avril 2010. Par la suite, afin de clarifier la portée de ce décret, le projet de loi n° 15, adopté en février 2015, est venu confirmer explicitement dans la loi l'interdiction de tout bonus au rendement pour cet exercice.

49 *Pour les titulaires de postes visés par les Règles concernant la rémunération et les autres conditions de travail des titulaires d'un emploi supérieur à temps plein*, la loi interdisait le versement de bonis pour l'année 2009-2010. Comme les chefs d'établissement ne sont pas explicitement visés par ces règles, ils n'étaient donc pas assujettis quant à cette interdiction. Ils ont ainsi bénéficié de bonis variant de 12 000 à 19 000 dollars pour cette période.

49 Individuellement, les décrets de nomination des hauts dirigeants stipulent les autres conditions de travail ou renvoient à l'autorité compétente. Par exemple, le décret de nomination d'un sous-ministre mentionne que celui-ci est assujetti aux *Règles concernant la rémunération et les autres conditions de travail des titulaires d'un emploi supérieur à temps plein*. Dans le cas de dirigeants d'organismes, le décret peut aussi faire référence à ces règles ou encore accorder ce pouvoir au conseil d'administration.

50 Pour les chefs d'établissement du réseau, le décret de nomination fixe leur traitement, mais ne précise toutefois pas le mode de détermination des autres conditions de travail qui leur sont applicables. De plus, aucune mention quant au processus d'évaluation et de bonification lié au rendement concernant le chef d'établissement ne se trouve dans le *Règlement général 6 – Ressources humaines* de l'UQ qui établit les conditions de travail des cadres supérieurs. Dans les faits, la procédure d'évaluation du rendement et de bonification appliquée aux chefs d'établissement du réseau de l'UQ est, en très grande partie, celle prévue dans les *Règles concernant la rémunération et les autres conditions de travail des titulaires d'un emploi supérieur à temps plein*. Nous nous interrogeons donc sur ce qui a servi de base formelle à l'attribution de bonis, notamment ceux accordés pour 2009-2010.

51 Le versement d'un boni aux chefs d'établissement du réseau pour l'année 2009-2010 a créé un écart entre le traitement qui leur a été accordé et celui des titulaires d'un emploi supérieur explicitement visés par les règles. D'un autre côté, il a permis de traiter les chefs d'établissement du réseau de la même manière que ceux des autres universités québécoises, qui ne sont pas nommés par le gouvernement.

52 Il est à souligner que l'entrée en vigueur de la loi en 2010 a clairement assujetti tant les chefs d'établissement et les autres cadres du réseau que ceux des autres universités québécoises quant à l'interdiction de verser des bonis

au rendement pour les années suivantes. Depuis ce temps, les établissements du réseau de l'UQ se sont conformés à la loi.

13 Cependant, pour les années à venir, une interrogation demeure quant au mode de détermination de certaines conditions de travail qui leur sont applicables, notamment celle liée à l'attribution de primes et de bonis.

Recommandations

14 Les recommandations suivantes s'adressent à l'École de technologie supérieure, à l'Institut national de la recherche scientifique, à l'Université du Québec à Chicoutimi et à l'Université du Québec à Rimouski.

- **S'assurer que la rémunération accordée aux cadres supérieurs et aux autres cadres respecte le cadre législatif.**
- **Évaluer la pertinence de récupérer les sommes versées en trop et documenter la décision prise.**

15 La recommandation suivante s'adresse à l'Université du Québec.

- **Clarifier les conditions de travail autres que le traitement qui sont applicables aux chefs d'établissement de son réseau en obtenant les avis gouvernementaux pertinents, plus particulièrement pour les conditions relatives aux primes et aux bonis au rendement.**

2.2 Suivi exercé par le ministère

16 L'application des différentes lois propres aux universités, telle que la *Loi sur l'Université du Québec*, est sous la responsabilité du ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. De plus, l'article 19 de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* accorde au ministre le pouvoir d'exiger d'une université tout renseignement relatif à l'application de celle-ci. De même, le document *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* prévoit que le MEESR peut exiger d'une université tout renseignement qu'il juge nécessaire.

17 Dans ce contexte, nous nous serions attendus à ce que le MEESR mette en place des mécanismes de suivi afin d'assurer le respect de la législation régissant la rémunération des cadres supérieurs et des autres cadres des universités.

18 Le suivi effectué par le MEESR quant au respect de la législation portant sur la rémunération des cadres supérieurs et des autres cadres des universités est insuffisant. Aucun mécanisme de contrôle n'est mis en place afin de déceler les situations non conformes. Les interventions du ministère se limitent généralement aux situations problématiques portées à son attention.

59 **Les situations de non-conformité relevées dans le réseau de l'UQ nous amènent à conclure que l'ajout de mécanismes de contrôle afin de détecter de telles situations est nécessaire. Le MEESR devra aussi s'assurer que les *dérogations observées font l'objet d'actions appropriées.***

Recommandation

60 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

5 Mettre en place des mécanismes de suivi quant au respect de la législation régissant la rémunération des cadres supérieurs et des autres cadres des universités.

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations. Toutefois, certains commentaires de l'ÉTS et de l'INRS ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de leurs commentaires.

Commentaires de l'École de technologie supérieure

« **Commentaires généraux.** Nous avons analysé avec sérieux et attention le rapport. Il est le résultat de plusieurs échanges et correspondances entre les représentants du Vérificateur général et de l'ÉTS. Le tout s'est déroulé avec professionnalisme. Sur la base de son analyse, l'ÉTS a entrepris de procéder à différents correctifs à propos de certains éléments du rapport. Par ailleurs, l'ÉTS tient à rappeler que les décisions qu'elle a prises l'ont toujours été dans le respect du cadre législatif associé à la loi 100 et aussi dans le meilleur intérêt de l'institution. En effet, à moyen et à long termes, ce sont ces décisions qui auront les retombées administratives et d'affaires les plus positives pour l'ÉTS. De plus, il importe de souligner qu'elles sont conformes au cadre normatif pertinent dans les circonstances. C'est dans cet esprit de rigueur que l'ÉTS a respecté la *Loi sur l'équité salariale* ainsi que les règles de rémunération en vigueur dans le réseau de l'Université du Québec.

« **Mise en contexte.** Nous tenons d'abord à rappeler qu'au moment de la vérification, l'application des articles de la loi 100 auxquels fait référence le rapport du Vérificateur général n'a pas encore été officiellement prolongée par le projet de loi n° 74, lequel est encore à l'étude devant l'Assemblée nationale. De ce fait, ces articles ne produisent plus leurs effets depuis le 1er avril 2015. La décision prise par l'ÉTS au sujet de la rémunération de certains de ses cadres le 24 septembre 2015 l'a donc été en toute légalité.

« **Respect de la législation.** En ce qui a trait au tableau 1 portant sur la rémunération versée aux cadres au 30 avril 2015, l'ÉTS souligne que la différence du nombre Autres cadres entre les constituantes découle du fait que 25 des 55 cadres de l'ÉTS sont des gérants alors que, dans les autres constituantes, ces derniers sont considérés comme des professionnels. De plus, les 5 directeurs de département à l'ÉTS sont considérés comme des cadres contrairement à la situation prévalant dans les autres constituantes.

« **Majoration des échelles de traitement et des primes.** En regard du paragraphe 18, la décision a été prise avec rigueur sur une base d'affaires et avec l'assentiment des intéressés alors en fonction. Il a été convenu de gré à gré que le cadre renonce à la poursuite de son contrat à titre de cadre supérieur. Cette renonciation avait valeur de transaction et quittance dans le dossier et tenait lieu d'un congé sabbatique pour lequel il aurait été éligible lors de son retour à la carrière professorale.

« **Rémunération additionnelle liée au rendement.** En toute déférence, l'ÉTS estime que les vérificateurs fondent leur argumentation sur une fausse prémisse en suggérant que l'École a versé une forme de boni à certains cadres. En effet, au moment de la décision prise par l'ÉTS le 24 septembre 2015, le projet de loi n° 74 prolongeant l'application des articles de la loi 100 n'était pas en vigueur, et il ne l'est toujours pas. Bien que la loi 100 soit toujours en vigueur, lesdits articles étaient donc sans effet le 24 septembre 2015 et cela est toujours le cas.

« À notre avis, l'ÉTS a respecté la loi lors de la mise en place de sa nouvelle structure salariale et l'a fait en suivant les règles de l'Université du Québec. Les ajustements salariaux accordés à l'ensemble du personnel d'encadrement (sauf les cadres supérieurs) ne sont pas une forme de rémunération liée au rendement. Ils résultent de la majoration du salaire du directeur général fixée par décret gouvernemental le 12 février 2014 (n° 101-2014). Dès lors, l'ÉTS était légitimée d'apporter un changement à sa structure salariale et d'intégrer ses gestionnaires dans cette nouvelle structure. Certains ont bénéficié d'une mesure de protection salariale, non pas sur une base rétroactive sous la forme de rendement pour l'année 2014 et les précédentes, mais plutôt sur une base prospective s'appliquant à compter du 1er juin 2015.

« Huit cadres et douze gérants ont bénéficié d'une mesure de protection salariale sous forme de forfaitaire à caractère régressif. Ce type de forfaitaire est une règle de rémunération usuelle reconnue et appliquée à l'égard de tout groupe d'employés. En 2015, il a été appliqué lors de l'exercice de l'équité salariale du personnel de soutien syndiqué de l'ÉTS. L'application du forfaitaire à caractère régressif pour l'ensemble du personnel d'encadrement (excluant les cadres supérieurs) découle d'une décision réfléchie de la direction. Elle limite la hausse de certaines échelles salariales afin de respecter des principes d'équité avec les autres catégories d'employés, notamment les employés syndiqués. En évitant d'augmenter uniformément de 5 % toutes les catégories de cadres, comme la loi lui permettait de le faire depuis le 1er avril 2015 (ce qui est d'ailleurs mentionné aux paragraphes 4 et 15 du rapport), l'École a ainsi épargné à moyen et long termes des sommes appréciables. Si nous reprenons l'exemple fictif cité à l'annexe 4, cette économie cumulée est de 17 000 dollars par employé en 2022. Multipliée par 20 employés concernés, cette économie est considérable pour l'ÉTS. Somme toute, l'application du forfaitaire à caractère régressif ne constitue nullement une dépense (montant forfaitaire) de 134 000 dollars comme stipulé au tableau 7, mais une économie de plus de 300 000 dollars. De plus, cet ajustement n'entraîne aucun coût récurrent.

« **Reclassement relatif aux postes.** Dans l'intervalle 2008 à 2015, soit la période de mise en place de l'équité salariale et de sa première opération de maintien, en vertu de la *Loi sur l'équité salariale*, l'ÉTS a utilisé la méthode d'appariement pour procéder au reclassement des postes de ses cadres. Ceci fut le cas pour les six cadres concernés dans le rapport, c'est-à-dire que leurs fonctions ont été comparées avec celles de postes de catégories supérieures. Il a été conclu que ces six cadres assumaient des fonctions qui comprenaient désormais un niveau de responsabilité supérieur. Ainsi, il était tout à fait normal de les reclasser à une catégorie supérieure. Cette méthode a été utilisée parce que nous étions en transition sur la méthode d'évaluation à retenir dans le contexte de la mise en place de l'équité salariale et que nous ne savions pas si le plan Hay allait être utilisé à l'avenir.

« Bien que les dossiers desdits cadres n'aient pas été documentés, la méthode d'appariement demeure toutefois une méthode reconnue pour comparer les emplois entre eux. Par ailleurs, le raisonnement basé sur cette méthode pour l'évaluation de ces six cadres est maintenant documenté et déposé à leur dossier.

« Le protocole établissant les conditions de travail des cadres prévoit effectivement une classification de poste selon la méthode du plan Hay. Cependant, depuis l'application de l'équité salariale (2010), en vertu de la *Loi sur l'équité salariale* et de son maintien (première opération faite en 2011 et seconde opération à faire en 2016), l'ÉTS doit tenir compte de la méthode prescrite par la loi, soit la méthode à 15 sous-facteurs. Cette méthode d'évaluation est jugée équivalente et en juxtaposition avec la méthode du plan Hay. Ainsi, ces deux méthodes seront arrimées entre elles lorsque nous ferons le maintien de l'équité salariale au cours de l'année 2016. De la sorte, nous procéderons à l'évaluation de tous les postes des cadres et gérants en fonction de la méthode du plan Hay et les arrimerons à la méthode du plan à 15 sous-facteurs. Il est maintenant établi que la méthode du plan Hay se compare à la méthode utilisée dans le contexte d'équité salariale. Dorénavant, tous les dossiers du personnel d'encadrement de l'ÉTS seront documentés par l'une ou l'autre de ces méthodes d'évaluation. »

Réaction aux commentaires de l'École de technologie supérieure

Le Vérificateur général souhaite apporter des précisions à la suite des commentaires de l'ÉTS.

En ce qui concerne la rémunération additionnelle liée au rendement, le protocole des cadres de l'ÉTS précise que toute progression dans une échelle de traitement ainsi que l'attribution d'un montant forfaitaire se fait au mérite. Ainsi, la hausse salariale de 5 % accordée aux cadres au moyen d'une progression dans leur échelle ou du versement d'un montant forfaitaire est liée au rendement. Certains cadres n'ont pas pu obtenir la hausse de 5 % à l'intérieur de leur échelle et ont donc reçu un montant forfaitaire.

Si la loi actuellement en vigueur permet une progression dans l'échelle de traitement fondée sur le rendement, elle interdit encore tout montant forfaitaire, en sus du maximum des échelles, qui est lié au rendement et qui concerne le travail accompli par les cadres au cours des exercices 2010-2011 à 2014-2015.

En outre, le montant forfaitaire régressif qui découle de la hausse de 5 % accordée par l'ÉTS ne peut être associé à une mesure de protection salariale. Une telle mesure s'applique dans le cas où un employé est reclassé à un poste de niveau inférieur pour lequel l'échelle de traitement est moindre que celle liée au poste qu'il occupait antérieurement, ce qui n'est pas le cas à l'ÉTS.

Enfin, concernant les reclassements relatifs aux postes dont il est fait mention dans les commentaires de l'ÉTS, la justification de ceux-ci n'a pas été documentée et les descriptions d'emploi n'ont pas non plus été mises à jour. Sans cette mise à jour, il était difficile pour l'ÉTS de comparer objectivement les postes.

Commentaires de l'Université du Québec à Chicoutimi

« **Commentaires généraux.** En ce qui concerne notre adhésion à la recommandation n° 2, nous tenons à préciser que celle-ci est faite sans admission de notre part relativement aux sommes qui auraient été versées en trop selon l'analyse qu'en fait le Vérificateur général. Par ailleurs, soulignons que dans un esprit d'amélioration continue des processus, une nouvelle mesure de contrôle relative à la rémunération des cadres et cadres supérieurs est en vigueur. »

Commentaires de l'Université du Québec à Rimouski

« **Majoration des échelles de traitement et des primes.** Le Vérificateur général dans son rapport mentionne que l'UQAR a accordé à certains cadres supérieurs et à d'autres cadres une rémunération en sus du montant maximal des échelles de traitement, des primes et allocations majorées selon les taux prescrits en référence à l'article 6 de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*.

« Les échelles de salaire pour le personnel cadre de l'UQAR ont été majorées uniquement des pourcentages prévus à la loi correspondant à la politique salariale gouvernementale et le taux consenti pour la progression salariale individuelle du personne cadre est demeuré le même, conformément à ce que l'article 6 de la loi prévoit. Le conseil d'administration de l'UQAR s'est prononcé, sur la base d'un avis juridique externe demandé à cet effet, sur la poursuite du versement sous forme forfaitaire du traitement individuel lorsque le cadre a atteint le maximum de son échelle salariale. L'Université a agi de bonne foi et de façon responsable et transparente en appliquant les conditions de travail du personnel

cadre dans le respect de la loi confirmé par un avis juridique. Par ailleurs, une entente est intervenue ultérieurement avec le personnel cadre à l'effet de ne plus verser de montant sous forme forfaitaire. Nous confirmons qu'aucun versement de montants forfaitaires n'a été fait depuis le 1er juin 2013. »

Commentaires de l'Institut national de la recherche scientifique

« **Commentaires généraux.** À l'égard de la recommandation portant sur le respect du cadre législatif, l'INRS mentionne ceci : "Nous sommes toutefois d'avis que l'INRS a toujours respecté le cadre législatif applicable à la rémunération de ses cadres et de ses cadres supérieurs". En ce qui a trait à la seconde recommandation portant sur la pertinence de récupérer les sommes, l'INRS indique : "Nous sommes toutefois d'avis que les sommes dont il est question n'ont pas été versées en trop considérant qu'elles ont été versées, selon nous, en toute légalité et de bonne foi".

« **Majoration des échelles de traitement et des primes.** Nous sommes d'avis que l'ajout de la prime soulignée par l'INRS en 2014 ne constitue pas une majoration de prime telle qu'entendue par l'article 6 de la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* (ci-après désignée la loi 100). En effet, l'article 6 n'interdit pas la création de toute prime, mais vient proscrire leur majoration au-delà du pourcentage prévu à l'article 2 de la loi 100. Cette disposition permet donc la possibilité qu'une nouvelle prime soit créée, puisqu'elle n'être, notamment, aux primes et allocations spécifiquement "en vigueur le 31 mars précédant chacune des périodes prévues à l'article 2". Or, en l'occurrence, l'INRS s'est doté d'une nouvelle prime visant uniquement les cadres devant se déplacer régulièrement, considérant la réalité soulignée de l'INRS. En aucun cas une prime n'a été majorée par l'INRS en contravention de l'article 6 de la loi 100.

« L'objectif derrière les exigences liées aux règles budgétaires du gouvernement est de s'assurer qu'une nouvelle politique relative, entre autres, à la rémunération du personnel de direction supérieure n'a pas pour effet que les taux de croissance de leur rémunération globale et des coûts de leurs conditions de travail excèdent les taux de croissance de la politique salariale du gouvernement. Dans le présent cas, comme l'ajout de la prime soulignée aux cadres supérieurs de l'INRS n'avait pas pour effet de rendre la croissance de leur rémunération globale supérieure à la croissance de la politique salariale du gouvernement, l'INRS n'a pas obtenu l'approbation du ministre pour l'adoption de la prime soulignée. Par ailleurs, le paiement de cette prime a été divulgué dans l'État de traitement et l'INRS n'a jamais reçu de commentaires du gouvernement à cet égard.

« Il est pertinent de souligner qu'avec une saine gestion financière, l'INRS présente un budget équilibré depuis 2001 et constitue un modèle de gouvernance dans le milieu universitaire. »

Réaction aux commentaires de l'Institut national de la recherche scientifique

Le Vérificateur général juge nécessaire d'apporter certaines précisions à la suite des commentaires de l'Institut.

L'ajout de la prime multisite permet d'offrir à certains cadres une compensation liée à leurs déplacements, en plus du remboursement des frais associés à ceux-ci. Les cadres ayant droit à cette nouvelle prime ont donc bénéficié d'une forme de rémunération additionnelle au-delà des taux prescrits par la loi. En ce sens, cette décision ne concourt pas à l'atteinte de l'objectif mentionné dans la loi qui vise à limiter la croissance des dépenses de l'État, notamment en limitant le pourcentage d'augmentation de la rémunération des cadres.

Ensuite, le document Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec stipule que, avant d'adopter ou de modifier une politique, un règlement ou une disposition particulière concernant la rémunération et les conditions de travail des cadres supérieurs, chaque établissement doit soumettre à l'approbation du ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche les paramètres relatifs à la rémunération globale et aux conditions de travail qui seront inclus dans ces documents. Il appartient au ministre, selon ses propres critères, de juger de l'impact des changements, lesquels peuvent être autorisés ou non. De plus, l'État du traitement ne permet pas de distinguer si la loi que la prime est nouvelle ni les cadres en cause.

Commentaires du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

« **Connaissance générale.** *La mise en contexte présente correctement les dispositions législatives applicables, en particulier celles de la loi 100, ainsi que les responsabilités de chaque établissement dans l'élaboration et l'application de la rémunération et des conditions de travail du personnel de direction des universités.*

« *Même que l'article 19 de la loi accorde au ministre le pouvoir d'exiger des universités tout renseignement, en vertu de l'article 27, c'est le président du Conseil du trésor qui est responsable de l'application des dispositions de la loi concernant le contrôle de la rémunération.*

« *Pour le futur, le ministère entend se doter d'un processus d'examen de l'application des politiques salariales aux cadres des établissements par rapport aux législations et par rapport aux règles budgétaires en vigueur.* »

Annexes et sigles

Sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 1 : Établissements du réseau de l'Université du Québec

- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]

Annexe 1 Précisions sur la perte de la loi depuis son adoption

[illegible]

Annexe 4 Processus relatif à la majoration salariale

Le processus d'application de la majoration salariale de 0 % accordée aux cadres de l'ÉTS en septembre 2015 est complexe. L'exemple qui suit vise à faciliter la compréhension du processus. En voici les principaux éléments.

Calcul de la majoration de 0 %

- La majoration de 0 % est calculée sur la base du salaire du cadre au 1er juin 2015.

Salaire de l'employé au 1er juin 2015 avant majoration (en dollars)	130 000
Pourcentage de majoration	0 %
Majoration totale (en dollars)	**0 000**

- Une première moitié est appliquée rétroactivement au 1er juin 2015. La seconde moitié ne sera appliquée que le 1er juin 2016.

Parties que peut prendre la majoration

Selon les situations, la majoration de 0 % peut prendre deux formes :

- Une progression dans l'échelle jusqu'à concurrence du maximum ;
- Un montant forfaitaire pour la portion qui excède le maximum (la somme est à caractère cumulatif au fil des ans jusqu'à ce que la rémunération soit égale au maximum de l'échelle de traitement).

Majoration à partir du 1er juin 2015

Les cadres bénéficiant d'un montant forfaitaire ont droit à la moitié de la majoration applicable aux échelles de traitement, et ce, tant que le maximum de leur échelle n'équivaut pas à leur rémunération (traitement et forfaitaire).

Nous avons pris comme hypothèse que le maximum de l'échelle a été majoré de 1 % annuellement pour tout au (tableau 10).

Tableau 10 Rémunération et majoration par tout un (en dollars)

	2015-2016[1]	2016-2017[1]	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Rémunération au 1er juin avant majoration	130 000	133 250	134 583	135 929	137 287	138 660	139 253	140 121
Majoration	3 250	3 250	½ %	½ %	½ %	½ %	½ %	1 %
Rémunération au 1er juin après majoration	133 250	136 583	135 929	137 287	138 660	139 253	139 967	141 522
Traitement (maximum de l'échelle)	130 000	133 329	134 663	136 010	137 360	138 734	140 121	141 522
Montant forfaitaire	**3 250**	**3 250**	**1 266**	**1 277**	**1 300**	**519**	**-**	**-**

1. Seuls les montants forfaitaires de 2015 et de 2016 figurent dans les éléments de non-conformité (voir tableau 9).

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2016

CHAPITRE

5

Réseau de l'éducation : suivi des recommandations et situation financière des entités

Ministère de l'Enseignement supérieur, de l'Éducation et de la Recherche
Commissions scolaires
Cégeps
Universités

Faits saillants

Objectifs des travaux

Nos travaux, qui ont été effectués auprès du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR), avaient les objectifs suivants :

- effectuer le suivi de recommandations formulées au ministère dans les tomes *Vérification financière et autres travaux connexes* publiés à l'hiver 2011 et à l'hiver 2013 ;
- présenter un portrait à jour de la situation financière des entités du réseau de l'éducation.

Ce chapitre constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit des états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors du suivi des recommandations et du portrait de la situation financière des entités du réseau de l'éducation.

Les commissions scolaires ne respectent pas encore toutes les exigences imposées, particulièrement en ce qui concerne leurs résultats financiers. Un nombre substantiel de commissions scolaires (12 en 2012-2013, 18 en 2013-2014 et 14 en 2014-2015) ont enregistré un déficit supérieur à la limite permise par les règles budgétaires sans avoir obtenu l'autorisation du ministère.

Globalement, la situation financière des commissions scolaires a continué de se détériorer. En 2014-2015, celles-ci ont affiché un déficit annuel total de 45 millions de dollars. Pour ce même exercice, les deux tiers des commissions scolaires ont présenté un déficit annuel, soit une hausse de 44 % depuis 2011-2012.

Dans le réseau collégial, une hausse de la conformité aux exigences budgétaires et financières a été observée. Pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016, tous les cégeps ont soumis un budget, conformément à la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. En outre, un seul cégep n'a pas respecté les exigences de cette loi puisqu'il a présenté un solde de fonds déficitaire dans ses états financiers pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015.

La situation financière des cégeps s'est améliorée depuis 2011-2012. Les cégeps ont enregistré globalement un surplus annuel pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015, comparativement à un déficit pour les deux exercices précédents. Toutefois, le nombre de cégeps ayant présenté un déficit annuel en 2014-2015 a doublé par rapport à celui de 2013-2014.

Malgré une forte augmentation des soldes de fonds ou de l'actif net des universités depuis 2011-2012, la situation financière des universités n'est pas totalement maîtrisée. Cette augmentation est principalement occasionnée par l'application d'une nouvelle norme comptable et par d'autres éléments. Dans les faits, pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015, les universités ont enregistré une insuffisance des produits sur les charges de 500 millions, qui exclut l'effet des redressements.

Deux autres recommandations, qui découlent de nos travaux d'audit financier, n'ont pas progressé de manière satisfaisante depuis 2012-2013. D'une part, pour l'exercice clos le 30 avril 2015, l'Université du Québec n'a pas respecté les délais prévus par sa loi constitutive pour produire ses états financiers consolidés. D'autre part, le ministère n'a pas encore prévu de modalité de suivi et de versement des subventions à payer aux entités du réseau relativement aux congés de maladie et aux vacances.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MEESR. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Les recommandations réitérées ci-dessous découlent de constats faits dans nos rapports antérieurs intitulés *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. S'il y a lieu, nous décrivons dans les sections 3 et 4 du présent chapitre les actions que l'entité a entreprises pour donner suite à ces recommandations.

Recommandations réitérées au ministère

1. **Prendre les mesures nécessaires pour que toutes les commissions scolaires respectent les exigences imposées, tant en ce qui concerne leur budget que leurs résultats financiers.**
2. **Prendre les mesures nécessaires afin que l'Université du Québec produise ses états financiers consolidés à l'intérieur des délais prévus par sa loi constitutive.**
3. **Prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Suivi des recommandations** 7

3 **Situation financière des entités** 9

3.1 **Réseau des commissions scolaires** 9

Réglementation relative aux budgets

Réglementation relative aux résultats financiers

Recommandation

Situation financière

3.2 **Réseau collégial** 16

Notion d'équilibre budgétaire

Réglementation relative aux budgets

Réglementation relative aux résultats financiers

Situation financière

3.3 **Réseau universitaire** 23

Subvention conditionnelle

Situation financière

4 **Autres recommandations** 32

4.1 **Délai de production des états financiers des universités** 32

Recommandation

4.2 **Subventions relatives aux immobilisations** 33

4.3 **Subventions relatives aux provisions pour les congés de maladie et les vacances** 34

Commentaires de l'entité auditée 35

Annexes et sigles 37

Le nom du ministère était à jour en date du 27 janvier 2016.

Équipe

Yves Doré
Directeur de vérification

Stéphanie Tremblay
Directrice de vérification

Christelle Corriveau

1 Mise en contexte

1 L'éducation représente la dépense la plus importante du gouvernement après la santé. La majorité des revenus des entités du réseau de l'éducation provient des subventions du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR). Le tableau 1 présente les subventions accordées par ce ministère aux commissions scolaires, aux cégeps et aux universités.

Tableau 1 Subventions accordées par le ministère (en millions de dollars)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Commissions scolaires	8 450	8 568	8 673
Cégeps	1 943	1 991	1 989
Universités	2 985	3 210	3 183
Total	**13 378**	**13 769**	**13 845**

Aux fins du présent rapport, les universités incluent l'Université du Québec et ses composantes ainsi que les autres universités.

2 Pour l'exercice du gouvernement terminé le 31 mars 2015, les subventions que le MEESR a allouées aux commissions scolaires, aux cégeps et à l'Université du Québec représentaient respectivement 74, 84 et 62 % de leurs revenus totaux. Parmi les universités, seule l'Université du Québec est incluse dans le périmètre comptable du gouvernement.

Le réseau de l'éducation est composé de trois réseaux, soit le réseau des commissions scolaires, le réseau collégial et le réseau universitaire.

3 Dans le tome *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publié à l'hiver 2013, un des chapitres portait sur la situation financière et la reddition de comptes des entités du réseau de l'éducation. Son objectif était de dresser un portrait de la situation financière de ces entités et des obligations légales et réglementaires s'y rattachant. Ce chapitre contenait plusieurs recommandations adressées au MEESR, qui portaient notamment sur le respect, par les entités, des exigences budgétaires imposées. Il incluait aussi d'autres recommandations découlant de nos travaux d'audit financier effectués dans ce ministère.

À l'époque, les recommandations étaient adressées à deux ministères différents, soit le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Le MEESR regroupe maintenant les activités de ces deux ministères.

4 Le présent chapitre fait état des progrès accomplis quant à la mise en œuvre de plusieurs de ces recommandations et dresse un portrait à jour de la situation financière des entités du réseau de l'éducation.

5 Pour réaliser le suivi de nos précédents travaux, nous avons consulté les budgets des commissions scolaires et des cégeps pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016 et les résultats financiers de l'ensemble des entités du réseau pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015. Les données ont été fournies par le MEESR.

2 Suivi des recommandations

6 Nous avons fait le suivi de recommandations que nous avions formulées au ministère dans les tomes *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publiés à l'hiver 2011 et à l'hiver 2013.

7 Nos travaux démontrent que quatre recommandations ont donné lieu à des progrès satisfaisants et trois ont donné lieu à des progrès insatisfaisants.

8 Le tableau 2 présente l'état des recommandations. Les sections suivantes expliquent plus en détail notre appréciation de la situation.

Tableau 2 État des recommandations

	Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandations à l'Assemblée nationale formulées depuis
Réseau des commissions scolaires				
Prendre les mesures nécessaires pour que toutes les commissions scolaires respectent les exigences imposées, tant en ce qui concerne leur budget que leurs résultats financiers.	11-32		✓	2012-2013
Réseau collégial				
Clarifier le *Régime budgétaire et financier des cégeps* concernant les exigences en matière d'équilibre budgétaire.	51-56	✓		2012-2013
Prendre les mesures nécessaires afin que tous les cégeps respectent les exigences prévues dans la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et le *Régime budgétaire et financier des cégeps* concernant la préparation du budget annuel et les résultats financiers annuels.	58-77	✓		2012-2013

Tableau 2 État des recommandations (suite)

	Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Recommandations à l'Assemblée nationale formulées depuis
Autres recommandations				
Prendre les mesures nécessaires afin que : • les universités produisent leurs états financiers à l'intérieur des délais prévus par le ministère ;	133-141	√		2010-2011
• l'Université du Québec produise ses états financiers consolidés à l'intérieur des délais prévus par sa loi constitutive.			√	2010-2011
Veiller à ce que tous les cégeps utilisent une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations qui tient compte du fait que certaines immobilisations ne sont pas financées par le gouvernement.	142-145	√		2010-2011
Prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.	146-150		√	2010-2011
Total		**6**	**3**	**9**
Pourcentage		**67 %**	**33 %**	**100 %**

Situation financière des entités

Réseau des commissions scolaires

[illegible]

[illegible]

Réglementation relative aux budgets

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

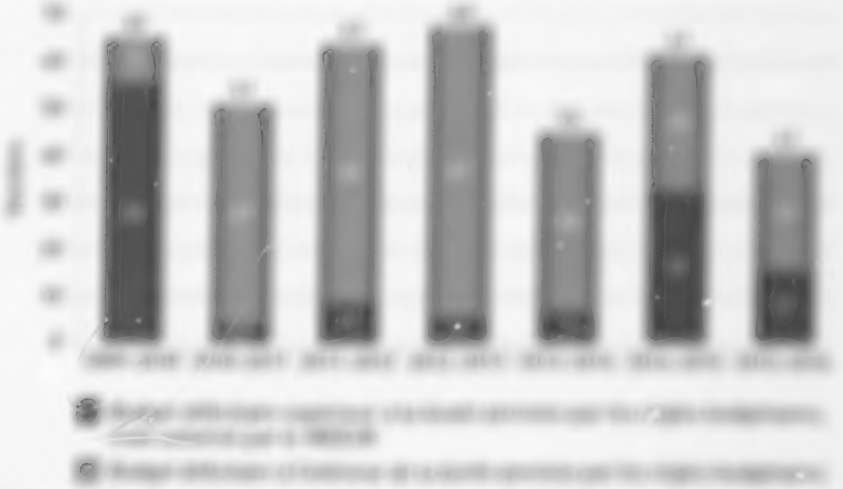
(1) [illegible]

(2) [illegible]

(3) [illegible]

(4) [illegible]

Figure 1 [illegible]



[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

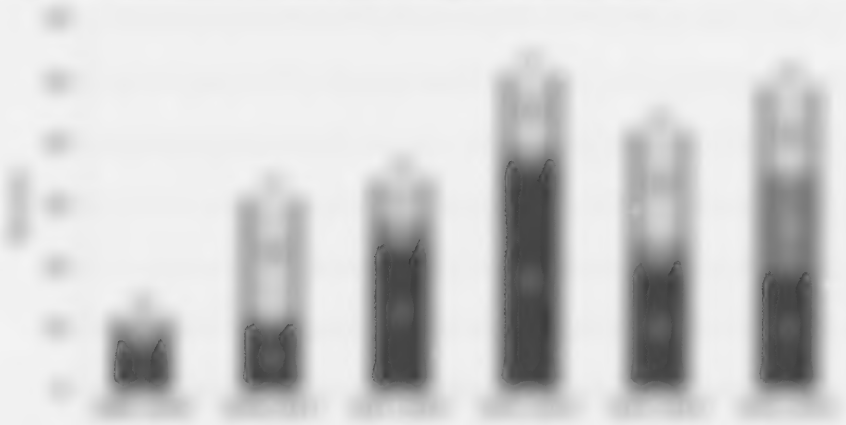
[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Figure 2 [illegible]



[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

1. [illegible]
   - [illegible]
   - [illegible]

[illegible]

[illegible]

1. [illegible]

2. [illegible]

3. [illegible]

4. [illegible]

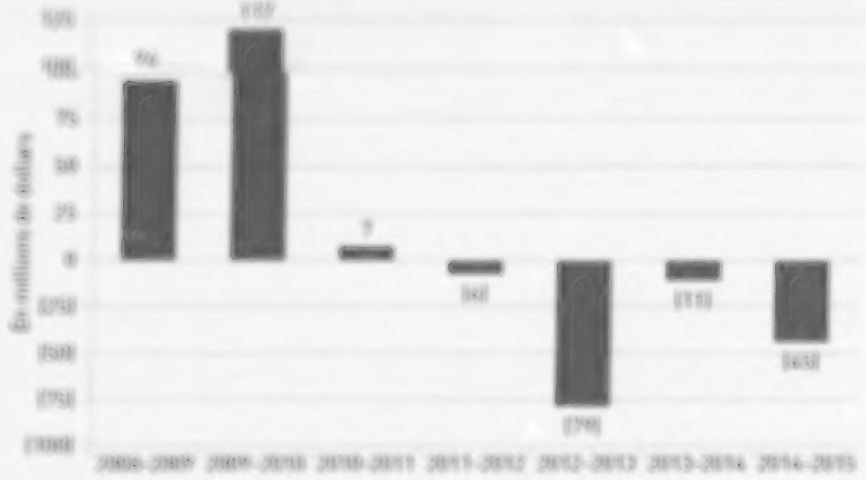
5. [illegible]

6. [illegible]

[illegible]

38 La figure 3 présente le surplus ou le déficit annuel total des commissions scolaires pour les sept derniers exercices.

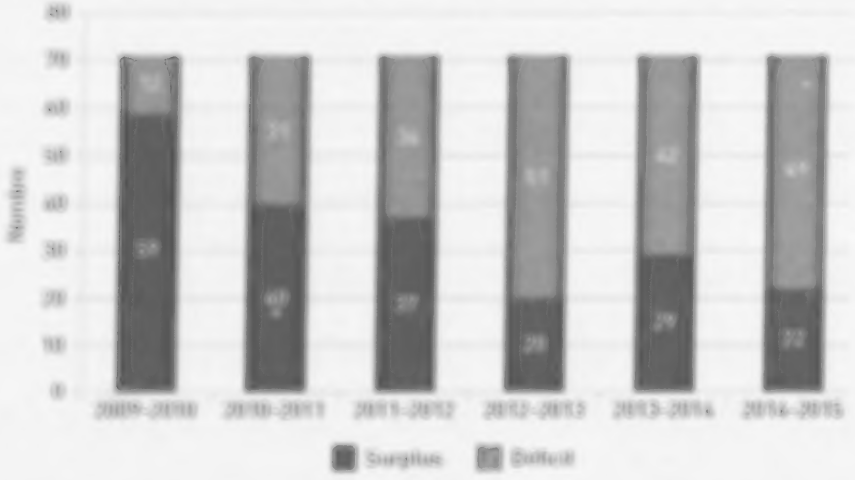
Figure 3 Surplus ou déficit annuel total des commissions scolaires



39 Par ailleurs, le nombre de commissions scolaires ayant présenté un déficit a augmenté de manière significative au cours des trois derniers exercices, passant de 36 en 2011-2012 à 49 en 2014-2015.

40 La figure 4 présente le nombre de commissions scolaires ayant enregistré un surplus ou un déficit pour les six derniers exercices.

Figure 4 Commissions scolaires ayant enregistré un surplus ou un déficit



41 Les trois commissions scolaires ayant présenté les déficits les plus élevés en 2014-2015 sont les suivantes.

	Déficit	Dépenses totales
Commission scolaire de Montréal	11,0 millions	1 055,4 millions
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys	4,8 millions	515,7 millions
Commission scolaire des Trois-Lacs	4,2 millions	170,6 millions

42 À l'inverse, les surplus les plus importants ont été enregistrés par les deux commissions scolaires suivantes.

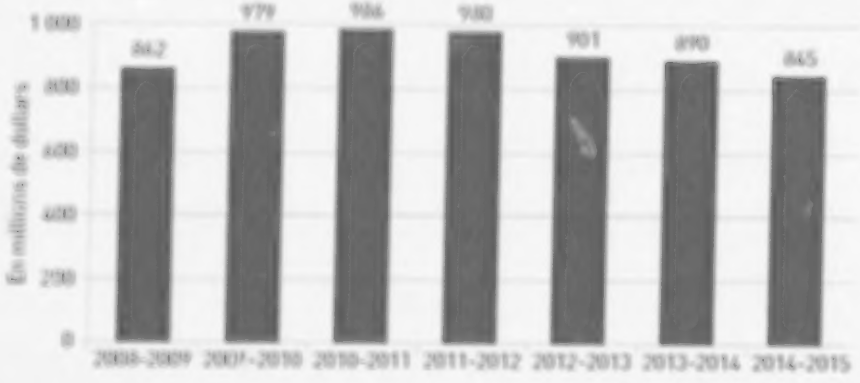
	Surplus	Dépenses totales
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île	6,9 millions	268,9 millions
Commission scolaire English-Montréal	5,3 millions	292,9 millions

Surplus cumulé

43 Le surplus cumulé des commissions scolaires est passé de 980 millions de dollars en 2011-2012 à 845 millions en 2014-2015. La quasi-totalité de ce surplus ne peut cependant être utilisée pour combler d'éventuels déficits, comme le prévoient les règles budgétaires.

44 La figure 5 montre le surplus cumulé des commissions scolaires pour les sept derniers exercices.

Figure 5 **Surplus cumulé des commissions scolaires**



45 Bien que le surplus cumulé des commissions scolaires ait totalisé 845 millions au 30 juin 2015, une somme de 806 millions ne peut être utilisée pour compenser d'éventuels déficits. En effet, le MEESR oblige les commissions scolaires à conserver des surplus cumulés qui équivalent au total de la valeur comptable des terrains et de la subvention pour le financement à recevoir relative à la provision pour avantages sociaux futurs.

46 Quatre commissions scolaires ont affiché un déficit cumulé au 30 juin 2015, alors qu'il n'y en avait que deux au 30 juin 2012. Les commissions scolaires ayant enregistré un déficit cumulé au 30 juin 2015 sont les suivantes :

- la Commission scolaire des Phares (1,3 million) ;
- la Commission scolaire du Val-des-Cerfs (1,4 million) ;
- la Commission scolaire de Montréal (84,1 millions, comparativement à 36,4 millions au 30 juin 2012) ;
- la Commission scolaire Eastern Townships (4,6 millions, comparativement à 3,8 millions au 30 juin 2012).

3.2 Réseau collégial

47 Lors de nos précédents travaux, la notion d'équilibre budgétaire n'était pas clairement définie dans le *Régime budgétaire et financier des cégeps*. Nous avions donc recommandé au ministère de clarifier le régime à cet égard.

48 De plus, les cégeps ne respectaient pas toutes les exigences prévues dans la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et le *Régime budgétaire et financier des cégeps*, et ce, tant pour la préparation du budget annuel que pour les résultats financiers annuels.

49 Nous avions donc recommandé au ministère de prendre les mesures nécessaires afin que tous les cégeps respectent les exigences prévues dans la loi et dans le régime budgétaire concernant la préparation du budget annuel et les résultats financiers annuels.

50 Dans la présente section, nous faisons le suivi de ces deux recommandations. Par la suite, nous présentons une mise à jour de la situation financière globale des cégeps.

Notion d'équilibre budgétaire

51 Les cégeps sont assujettis à la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, qui prévoit l'encadrement du financement des cégeps par le *Régime budgétaire et financier des cégeps*.

52 Le paragraphe 61 du chapitre 1 du régime budgétaire, intitulé « Allocations de fonctionnement », stipule que le MEESR doit analyser le budget afin de s'assurer du maintien de l'équilibre budgétaire ou de la capacité du cégep de compenser son déficit annuel prévu par son solde de fonds, ou encore de la présence d'un plan de redressement indiquant les mesures que le cégep prendra pour redresser sa situation financière.

Le solde de fonds correspond au surplus ou au déficit cumulé d'un fonds. Il est composé du solde de fonds au début de l'exercice, du surplus ou du déficit de l'exercice, des virements inter-fonds, des apports reçus à titre de dotations et des apports reçus pour le financement d'actifs non amortissables.

53 Puisque la notion d'équilibre budgétaire mentionnée dans le paragraphe 61 du *Régime budgétaire et financier des cégeps* n'était pas clairement définie, nous avions recommandé au ministère de la clarifier.

54 Le ministère a modifié les procédures accompagnant le régime budgétaire pour l'exercice 2014-2015 afin de clarifier la notion d'équilibre budgétaire de manière satisfaisante.

55 La notion d'équilibre budgétaire pour chacun des fonds a été définie de la manière suivante :

- Pour le fonds de fonctionnement, le ministère considère que le budget est équilibré lorsque le solde de fonds prévu au terme de l'exercice est supérieur ou égal à zéro.
- Pour le fonds des immobilisations, le ministère juge que le budget est équilibré lorsque les acquisitions d'immobilisations prévues au cours d'un exercice ne dépassent pas les sommes de financement disponibles pour ce même exercice.

56 Pour le fonds des immobilisations, la notion d'équilibre budgétaire définie par le MEESR ne respecte pas la notion d'équilibre budgétaire au sens comptable du terme, laquelle correspond à un solde de fonds égal ou supérieur à zéro.

57 Cependant, malgré la façon de procéder pour établir le budget relatif au fonds des immobilisations, les ajustements comptabilisés dans les états financiers minimisent les risques qu'il y ait un déséquilibre budgétaire dans ces mêmes états financiers.

58 Par conséquent, nous jugeons que la recommandation formulée en 2012-2013 a fait l'objet de progrès satisfaisants. Nous encourageons toutefois le ministère à obtenir des cégeps un budget complet pour leur fonds des immobilisations, qui comprend l'ensemble des revenus et des dépenses.

Réglementation relative aux budgets

59 En matière d'exigences budgétaires, l'article 26.1 de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* stipule ceci : « Le collège doit adopter et transmettre au ministre, au plus tard à la date et dans la forme qu'il détermine, son budget de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette pour l'exercice financier suivant. Le collège doit également adopter et transmettre au ministre toute prévision budgétaire que ce dernier requiert. »

Le fonds des immobilisations est également nommé le fonds des investissements.

60 Comme nous l'avons expliqué dans la sous-section précédente, le ministère évalue distinctement l'équilibre budgétaire du fonds de fonctionnement et celui du fonds des immobilisations.

61 À l'époque, tous les cégeps avaient soumis un budget pour chacun des exercices visés par nos travaux. Toutefois, ils avaient déposé un budget permettant d'évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire uniquement pour leur fonds de fonctionnement, ce qui n'était pas conforme à la loi.

62 Pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016, tous les cégeps ont soumis un budget pour leur fonds de fonctionnement et un autre pour leur fonds des immobilisations conformément à la loi, lesquels permettent au ministère d'évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Cela constitue une nette amélioration par rapport à nos précédents travaux.

Budget relatif au fonds de fonctionnement

63 Le tableau 3 présente les cégeps ayant prévu un solde de fonds déficitaire dans le budget relatif à leur fonds de fonctionnement.

Tableau 3 **Cégeps ayant prévu un solde de fonds déficitaire dans le budget relatif à leur fonds de fonctionnement**

	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Cégep de l'Outaouais			√
Cégep Gérald-Godin	√	√	√
Collège d'Alma	√	√	√
Cégep de Sherbrooke		√	√
Cégep de la Gaspésie et des Îles			√
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu			√
Cégep de Rimouski			√
Total	**2**	**3**	**7**

64 Comparativement à l'exercice 2012-2013 pour lequel deux cégeps avaient prévu un solde de fonds déficitaire dans le budget relatif à leur fonds de fonctionnement, sept cégeps ont prévu une telle situation pour l'exercice 2015-2016.

65 Pour l'exercice 2013-2014, tous les cégeps présentés dans le tableau 3 ont produit un plan de redressement, comme l'exigeait le *Régime budgétaire et financier des cégeps*. Cette exigence est toutefois disparue dans les procédures afférentes au régime pour l'exercice 2014-2015 ; elle est maintenant à la discrétion du MEESR. Pour l'exercice 2014-2015, les cégeps ayant prévu un solde de fonds déficitaire dans leur budget lui ont tout de même transmis un plan de redressement. À la fin de nos travaux, le ministère n'avait demandé aucun plan pour l'exercice 2015-2016 puisque l'analyse des dossiers n'était pas terminée.

Budget relatif au fonds des immobilisations

66 Lors de nos précédents travaux, aucun cégep n'avait soumis de budget permettant d'évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire pour leur fonds des immobilisations, ce qui était contraire à l'article 26.1 de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Pour les exercices 2013-2014 à 2015-2016, tous les cégeps ont soumis, comme cela était requis, un budget relatif à ce fonds. Cette situation constitue une nette amélioration par rapport à ce que nous avions observé en 2012-2013.

67 De plus, pour chacun des trois exercices visés par nos travaux, tous les cégeps ont présenté un budget équilibré pour leur fonds des immobilisations, selon la définition du MEESR.

Réglementation relative aux résultats financiers

68 Contrairement aux exigences légales et réglementaires relatives aux déficits annuels des commissions scolaires, celles qui sont imposées aux cégeps ont plutôt trait à leur solde de fonds.

69 Lors de nos précédents travaux, certains cégeps n'avaient pas respecté les exigences de la loi puisqu'ils avaient présenté un solde de fonds déficitaire dans leurs états financiers.

70 La situation s'est améliorée depuis l'hiver 2013. Un seul cégep n'a pas respecté les exigences de la loi puisqu'il a présenté un solde de fonds déficitaire dans ses états financiers pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015.

71 L'article 26.2 de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* stipule ceci : « Un collège ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations dont le coût dépasse, dans un même exercice financier, les sommes dont il dispose pour l'exercice au cours duquel ces paiements sont effectués où ces obligations sont assumées. »

72 Pour évaluer le respect de l'article 26.2 de la loi, il est nécessaire de prendre en compte toutes les opérations du cégep, soit celles liées au fonds de fonctionnement et au fonds des immobilisations. Ainsi, un cégep qui présenterait dans ses états financiers un solde de fonds déficitaire au total de ces deux fonds ne respecterait pas les exigences de la loi. Il pourrait cependant afficher un déficit annuel dans ses états financiers si celui-ci est inférieur à son surplus cumulé en début d'exercice.

73 Le tableau 4 présente le portrait des cégeps ayant affiché un solde de fonds déficitaire dans leurs états financiers au cours des six derniers exercices.

Tableau 4 **Cégeps ayant présenté un solde de fonds déficitaire dans leurs états financiers audités**

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Cégep de la Gaspésie et des Îles	√	√	√			
Collège d'Alma			√	√	√	√
Collège de Maisonneuve	√					
Total	**2**	**1**	**2**	**1**	**1**	**1**

74 Depuis nos précédents travaux, seul le Collège d'Alma a présenté un solde de fonds déficitaire dans ses états financiers pour les trois derniers exercices. Ce collège n'a donc pas respecté les dispositions de l'article 26.2 de la loi puisqu'il a effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépassait les sommes qu'il avait accumulées.

75 En effet, le solde de fonds déficitaire de ce collège est passé de 0,5 million de dollars en 2011-2012 à 1,5 million en 2014-2015.

76 Bien qu'un seul cégep ne respecte toujours pas la loi à cet égard, nous jugeons tout de même satisfaisants les progrès liés à la recommandation formulée à l'hiver 2013.

77 Il faut cependant rappeler que, pour l'exercice 2015-2016, sept cégeps ont présenté un budget relatif à leur fonds de fonctionnement comprenant un solde de fonds déficitaire. En donnant son accord à des budgets déficitaires, le ministère accroît les risques que certains cégeps ne respectent pas la loi.

Situation financière

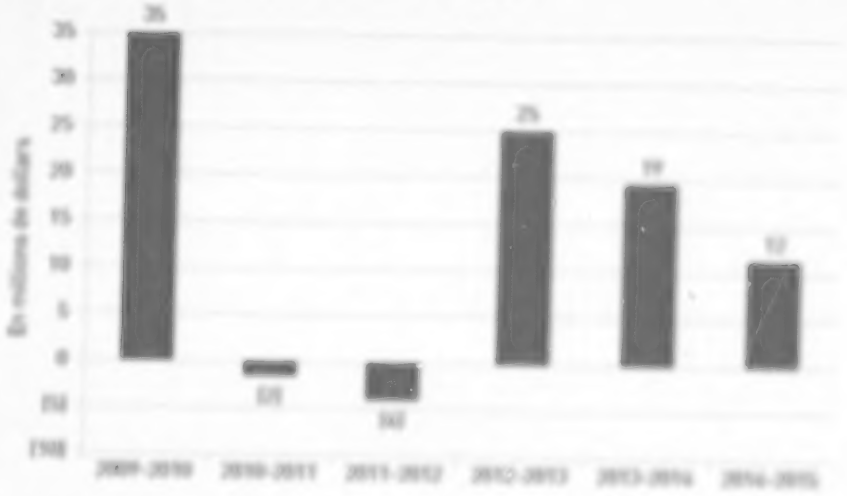
Surplus annuel

78 Lors de nos précédents travaux, les cégeps étaient passés d'un surplus annuel total de 35 millions de dollars en 2009-2010 à un déficit annuel de 4 millions en 2011-2012.

79 Depuis 2011-2012, la situation s'est améliorée. En effet, les cégeps ont enregistré globalement un surplus annuel pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015, comparativement à un déficit pour les exercices 2010-2011 et 2011-2012.

80 La figure 6 présente le surplus ou le déficit annuel total des cégeps pour les six derniers exercices.

Figure 6 Surplus ou déficit annuel total des cégeps

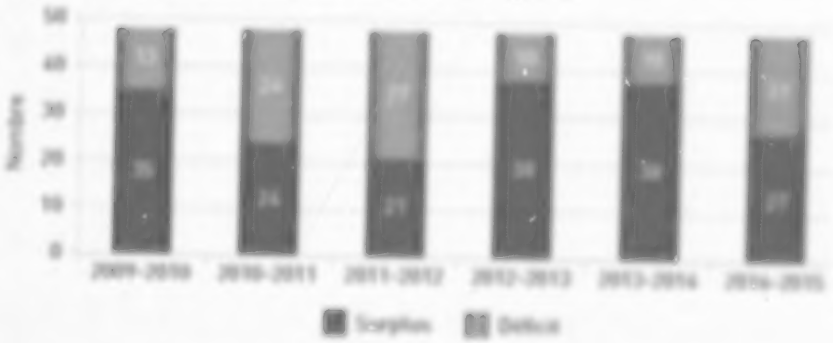


81 Globalement, de 2010-2011 à 2014-2015, les revenus totaux des cégeps ont été supérieurs à leurs dépenses. Toutefois, la croissance moyenne des dépenses totales des cégeps a été de 2,1 % par année, comparativement à 1,8 % pour leurs revenus. Leur marge de manœuvre a donc été réduite, ce qui explique la baisse de leurs surplus annuels depuis 2012-2013.

82 La croissance annuelle moyenne des revenus au cours de ces cinq exercices se détaille comme suit : une augmentation de 2,0 % des subventions du MEESR, une hausse de 2,0 % des droits de scolarité et des revenus provenant de la vente de biens et de services et une diminution de 0,6 % des autres revenus, composés principalement de subventions d'autres ministères ou du gouvernement fédéral.

83 La figure 7 présente le nombre de cégeps ayant enregistré un surplus ou un déficit dans leurs états financiers.

Figure 7 Cégeps ayant enregistré un surplus ou un déficit



36 Cette figure montre que le nombre de cégeps ayant présenté un déficit annuel, qui était à la hausse de 2009-2010 à 2011-2012, a diminué considérablement dans les deux exercices suivants. Toutefois, pour l'exercice 2014-2015, ce nombre a augmenté de façon relativement importante puisqu'il a doublé par rapport à celui de l'exercice précédent.

35 Les trois cégeps ayant présenté les déficits les plus élevés pour 2014-2015 sont les suivants.

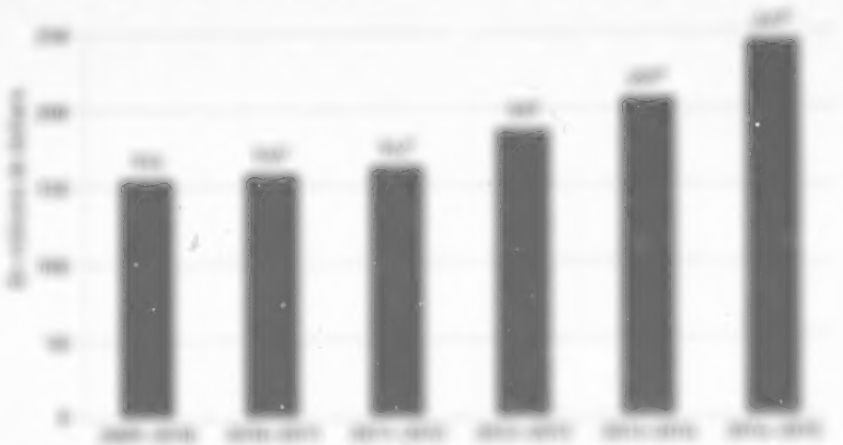
	Déficit	Proportion relative
Cégep du Vieux-Montréal	1,1 million	86,3 millions
Collège de Rosemont	1,8 million	52,9 millions
Cégep Édouard-Montpetit	0,5 million	76,1 millions

36 À l'inverse, les surplus les plus importants ont été enregistrés par les cégeps suivants.

	Surplus	Proportion relative
John Abbott College	2,7 millions	45,6 millions
Cégep de Thetford	1,5 million	23,5 millions
Collège de Maisonneuve	1,5 million	75,8 millions

Solde de fonds

37 Le solde de fonds des cégeps a connu une croissance importante au cours des six derniers exercices, passant de 158 millions de dollars au 30 juin 2010 à 367 millions au 30 juin 2015. Cette situation s'explique majoritairement par les surplus annuels générés au cours de trois des cinq derniers exercices.



Réseau universitaire

Subvention conditionnelle

[illegible]

Création de la subvention

[illegible]

[illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] [

[illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] [

111 Le tableau 7 présente, par fonds, le solde de fonds ou l'actif net pour l'ensemble des universités.

Tableau 7 Solde de fonds ou actif net par fonds pour l'ensemble des universités (en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015
Fonds de fonctionnement	(2 197)	(1 685)
Fonds avec restrictions	24	33
Fonds des immobilisations	899	1 071
Fonds de dotation	1 225	1 760
Autres fonds	14	37
Total	**(35)**	**1 431**

112 Des disparités importantes sont observées entre le solde de chacun des fonds. Ainsi, pour l'exercice 2014-2015, le fonds de fonctionnement de toutes les universités était fortement déficitaire, tandis que leur fonds des immobilisations et leur fonds de dotation ont affiché un solde de fonds excédentaire.

113 Trois catégories d'ajustements ont fait varier les soldes de fonds ou l'actif net depuis 2011-2012, soit les redressements, d'autres éléments ainsi que l'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges.

Redressements

114 Le tableau 8 montre que des redressements significatifs de 963 millions de dollars ont été effectués dans les états financiers des universités.

115 Les redressements les plus importants s'expliquent par l'utilisation de la nouvelle norme comptable sur les avantages sociaux futurs, qui régit les organismes sans but lucratif. L'application de cette nouvelle norme a eu comme effet d'augmenter le total des soldes de fonds ou de l'actif net des universités d'environ 928 millions pour l'exercice 2013-2014. Cela explique une partie importante de l'évolution des soldes de fonds ou de l'actif net depuis 2011-2012.

116 La nouvelle norme permet de déterminer l'obligation au titre des prestations définies au moyen d'une évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation. Auparavant, les universités devaient effectuer une évaluation actuarielle aux fins de la comptabilisation pour établir cette obligation.

L'évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation est établie conformément aux dispositions légales, réglementaires ou contractuelles applicables. Elle sert généralement à déterminer les cotisations à verser au régime.

L'évaluation actuarielle aux fins de la comptabilisation est établie conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) à l'aide des hypothèses les plus probables selon la direction et au taux d'actualisation exigé par les PCGR.

117 Ce changement facultatif d'évaluation actuarielle a eu un impact important, car le taux d'actualisation choisi diffère selon le type d'évaluation utilisé. En effet, dans une évaluation aux fins de la capitalisation, ce taux est déterminé à partir du taux de rendement prévu des actifs. Pour l'évaluation aux fins de la comptabilisation, il est plutôt établi en fonction :

- soit des taux d'intérêt du marché pour des titres de créance de qualité supérieure dont les flux de trésorerie correspondent à l'échelonnement et au montant des versements prévus au titre des prestations ;
- soit du taux d'intérêt inhérent au montant pour lequel l'obligation au titre des prestations définies pourrait être réglée.

Le taux d'actualisation sert à déterminer la valeur actualisée, à une date donnée, d'un versement unique ou d'une série de versements à encaisser ou à décaisser ultérieurement.

118 En général, le taux d'actualisation utilisé dans une évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation (établi à partir du taux de rendement prévu des actifs) est plus élevé que celui utilisé dans une évaluation actuarielle aux fins de la comptabilisation.

119 Lors de l'application de la nouvelle norme comptable, plusieurs universités ont choisi d'utiliser l'évaluation actuarielle aux fins de la capitalisation. Le taux d'actualisation étant plus élevé, il a eu pour effet de diminuer leur obligation actuarielle et, par la même occasion, de réduire le déficit de leur régime de retraite ou d'en augmenter le surplus. La situation financière de leur régime ne s'est donc pas réellement améliorée.

120 À titre d'exemple, pour le RRUQ, le changement de taux (de 4,5 à 6,0 %) a entraîné une diminution de son obligation au titre des prestations définies d'environ 750 millions de dollars et, par le fait même, l'élimination de son déficit.

121 Ce changement, combiné aux autres incidences de l'application de la nouvelle norme comptable, a entraîné un redressement de 770 millions pour le RRUQ, ce qui a permis à l'Université du Québec d'effacer complètement le solde de fonds déficitaire de près de 600 millions apparaissant dans ses états financiers au 30 avril 2012.

122 L'Université de Montréal, de son côté, utilisait un taux d'actualisation de 4,40 % pour calculer l'obligation de son régime de retraite. Après l'application rétroactive de la nouvelle norme comptable, ce taux est passé à 6,25 %. Il s'agit d'une augmentation de 1,85 %, laquelle explique une partie du redressement de 323 millions qui a été effectué dans les états financiers de l'Université.

123 Par ailleurs, l'adoption de cette nouvelle norme a nécessité un redressement des soldes de fonds ou de l'actif net, notamment afin de constater immédiatement les gains et les pertes actuariels plutôt que de le faire progressivement sur plusieurs exercices.

Les gains et les pertes actuariels résultent de modifications apportées aux hypothèses entre deux évaluations actuarielles ou d'écarts d'expérience liés aux hypothèses utilisées.

Autres éléments faisant varier les soldes de fonds ou l'actif net

124 Comme le montre le tableau 6, des éléments faisant varier le total des soldes de fonds ou l'actif net et totalisant 996 millions de dollars ont été comptabilisés dans les états financiers des universités. Les éléments les plus importants ont été constatés par quatre universités.

125 La nouvelle norme sur les avantages sociaux futurs, qui a occasionné des redressements, entraîne également des ajustements annuels qui sont dorénavant inscrits directement dans les soldes de fonds ou l'actif net plutôt que dans l'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges.

126 Pour trois universités, ces ajustements pour l'exercice 2014-2015 sont relativement importants :

- Université de Montréal : 55 millions sur un total de 137 millions ;
- Université Laval : 180 millions ;
- Université du Québec : 159 millions sur un total de 162 millions.

127 Un autre élément peut aussi faire varier les soldes de fonds ou l'actif net. En effet, conformément aux normes comptables pour les organismes sans but lucratif, les revenus de placement des universités provenant de dotations et qui sont grevés d'une affectation externe augmentent directement les soldes de fonds ou l'actif net plutôt que l'excédent des produits sur les charges. Pour l'Université McGill, cet élément explique une somme de 352 millions sur 427 millions (total des autres éléments ayant fait varier son actif net).

Les affectations externes sont imposées depuis l'extérieur de l'organisme, habituellement par l'apporteur des ressources qui détermine les conditions d'utilisation.

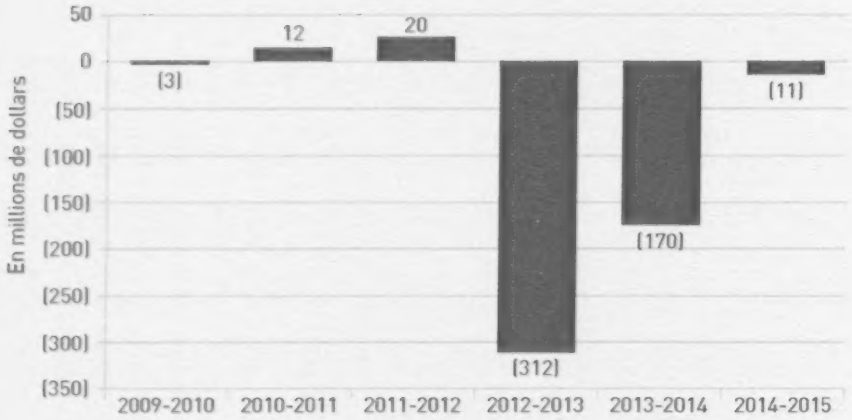
Excédent ou insuffisance des produits sur les charges

128 À la suite de nos précédents travaux, la situation financière des universités s'est détériorée. En 2011-2012, celles-ci ont enregistré globalement un excédent des produits sur les charges de 20 millions, alors qu'elles ont affiché une insuffisance des produits sur les charges de 312 millions pour l'exercice suivant.

129 Toutefois, cette insuffisance a fortement diminué dans les deux exercices subséquents, passant de 312 millions en 2012-2013 à 11 millions en 2014-2015.

130 La figure 9 présente l'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges de toutes les universités pour les six derniers exercices.

Figure 9 Excédent ou insuffisance des produits sur les charges[1] pour l'ensemble des universités



1. L'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges n'inclut pas l'effet des redressements.

131 Quant au tableau 8, il présente, par université, l'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges, excluant l'effet des redressements, pour les exercices 2012-2013 à 2014-2015. La grande majorité des universités ont enregistré une insuffisance des produits sur les charges pour ces trois exercices.

Tableau 8 Excédent ou insuffisance des produits sur les charges[1] par université (en milliers de dollars)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Total
Université McGill	35 373	33 292	66 937	135 602
Université Bishop's	(2 085)	(1 323)	(3 387)	(6 795)
École Polytechnique de Montréal	(9 988)	(7 717)	4 089	(13 616)
HEC	(13 857)	(5 250)	(3 068)	(22 175)
Université Laval	(38 575)	3 891	8 069	(26 615)
Université de Sherbrooke	(28 364)	(22 958)	(3 373)	(54 695)
Université de Montréal	(48 432)	(21 005)	9 506	(59 931)
Université Concordia	(44 165)	(18 656)	(31 857)	(94 678)
Université du Québec	(161 710)	(130 248)	(57 671)	(349 629)
Total	**(311 803)**	**(169 974)**	**(10 755)**	**(492 532)**

1. L'excédent ou l'insuffisance des produits sur les charges n'inclut pas l'effet des redressements.

HEC Corporation de l'École des hautes études commerciales de Montréal

132 Le total de l'insuffisance des produits sur les charges pour les trois derniers exercices s'est élevé à 492,5 millions de dollars. Il comprend un excédent des produits sur les charges de 135,6 millions cumulé par l'Université McGill et une insuffisance de 628,1 millions cumulée par toutes les autres universités.

4 Autres recommandations

4.1 Délai de production des états financiers des universités

133 En 2010-2011, nous avions relevé que les universités ne respectaient pas les délais prescrits pour produire leurs états financiers, comme le prévoit la section 6.3 des *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* ou l'article 24 de la *Loi sur l'Université du Québec*. L'une des raisons était liée à l'incapacité du ministère à produire les calculs définitifs de la subvention de fonctionnement en temps opportun.

134 En 2012-2013, bien que le ministère ait produit ses calculs définitifs plus tôt, les universités ne respectaient toujours pas les délais prescrits pour produire leurs états financiers. Par conséquent, nous avions de nouveau recommandé au ministère de prendre les mesures nécessaires afin que les universités produisent leurs états financiers à l'intérieur des délais prescrits et, dans le cas de l'Université du Québec, en temps opportun pour la consolidation avec les états financiers du gouvernement.

135 Selon les règles budgétaires, les états financiers audités de chaque composante de l'Université du Québec et ceux des autres universités doivent être remis au ministère pour le 30 septembre. Dans le cas des états financiers consolidés de l'Université du Québec, ils doivent être transmis au ministre dans les 90 jours qui suivent la fin de l'exercice, soit au plus tard le 31 juillet, conformément à la loi constitutive de l'Université.

Les composantes de l'Université du Québec sont les 10 universités constituantes, écoles supérieures et institut de recherche ainsi que le siège social.

136 La grande majorité des universités ont produit leurs états financiers à l'intérieur des délais prescrits par le ministère. L'Université du Québec n'a cependant pas été en mesure de produire ses états financiers consolidés dans les délais prévus par sa loi constitutive.

137 Pour l'exercice clos le 30 avril 2015, 13 des 19 universités devant produire leurs états financiers audités pour le 30 septembre 2015 ont respecté les délais prescrits. De plus, 4 les ont produits dans les 8 jours suivants. Cela constitue une nette amélioration puisque, en 2012-2013, seulement 6 universités avaient transmis en temps opportun leurs états financiers pour l'exercice clos le 30 avril 2012.

138 Ainsi, les progrès relatifs à la recommandation qui concerne les états financiers des universités sont jugés satisfaisants. Nous encourageons toutefois le ministère à poursuivre ses efforts afin que toutes les universités produisent leurs états financiers dans les délais prévus.

139 Quant aux états financiers consolidés de l'Université du Québec pour l'exercice clos le 30 avril 2015, ils ont été rendus disponibles en décembre 2015. Lors de nos précédents travaux, ils avaient été produits en mars 2013 pour l'exercice clos le 30 avril 2012, soit près d'un an après la fin de l'exercice. Bien que la situation se soit améliorée et que la date du 31 juillet soit difficile à respecter, l'Université du Québec ne respecte toujours pas les délais prescrits par sa loi constitutive.

140 Par conséquent, nous jugeons insatisfaisants les progrès relatifs à la recommandation concernant les états financiers consolidés de l'Université du Québec.

Recommandation

141 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère.

2 **Prendre les mesures nécessaires afin que l'Université du Québec produise ses états financiers consolidés à l'intérieur des délais prévus par sa loi constitutive.**

4.2 Subventions relatives aux immobilisations

142 Au cours des dernières années, nous avions remarqué que la méthode de comptabilisation des subventions liées aux immobilisations utilisée par les cégeps n'était pas adéquate lorsqu'une entité finançait l'acquisition d'une immobilisation avec ses propres fonds plutôt qu'à l'aide d'une subvention provenant du gouvernement. Cette méthode ne reflétait pas adéquatement l'incidence, pour un exercice donné, du non-financement de certaines immobilisations par le gouvernement. Ainsi, des écarts de comptabilisation entre les exercices avaient été observés, lesquels se résorbaient toutefois au fil des ans.

143 Nous avions alors recommandé au ministère de veiller à ce que tous les cégeps utilisent une méthode de comptabilisation et de suivi des subventions qui tient compte du fait que certaines immobilisations ne sont pas financées par le gouvernement.

144 Le MEESR a modifié sa méthode de comptabilisation et de suivi des subventions relatives au financement des immobilisations afin de refléter adéquatement, dans ses résultats annuels, l'incidence du non-financement de certaines immobilisations par le gouvernement.

145 La méthode que le ministère a mise en place en 2014 lui permet de présenter un portrait plus exact de la situation. Par conséquent, les progrès relatifs à la recommandation que nous avions formulée à cet égard en 2010-2011 et que nous avions réitérée en 2012-2013 sont jugés satisfaisants.

4.3 Subventions relatives aux provisions pour les congés de maladie et les vacances

146 Lors de la réforme comptable, le gouvernement s'était engagé à financer les provisions pour les congés de maladie et les vacances à payer aux employés du réseau de l'éducation. Des comptes créditeurs avaient donc été comptabilisés par le ministère et des comptes débiteurs avaient été inscrits par les entités.

147 En 2010-2011, nous avions observé que le ministère n'avait prévu aucune modalité pour le paiement aux entités des subventions relatives aux provisions pour les congés de maladie et les vacances. Nous lui avions alors recommandé de prévoir des modalités de suivi et de versement de ces subventions.

148 Depuis, la situation est demeurée la même. Ainsi, le ministère n'a prévu aucune modalité de suivi et de versement des subventions à payer aux entités relativement aux congés de maladie et aux vacances.

149 Par conséquent, nous jugeons insatisfaisants les progrès liés à la recommandation que nous avions formulée initialement en 2010-2011.

Recommandation

150 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère.

1 **Prévoir des modalités de suivi et de versement (sortie de fonds) des subventions à payer aux établissements relativement aux congés de maladie et aux vacances.**

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

« Le ministère surveille de près la situation financière des commissions scolaires. À cet égard, le ministère considère que les mesures ont été mises en place pour suivre la situation financière des commissions scolaires et que, si nécessaire, ces mesures seront bonifiées afin que le ministère puisse mieux accompagner les commissions scolaires dans leur processus de retour à l'équilibre.

« Par ailleurs, en ce qui concerne les délais, le ministère mettra en place des mécanismes afin de rappeler aux commissions scolaires concernées leurs obligations en matière de reddition de comptes, et ce, avant la date d'échéance.

« Quant aux états financiers consolidés de l'Université du Québec, le ministère adhère à la recommandation du Vérificateur général sur le délai de production. Le ministère poursuivra ses efforts en ce sens.

« Enfin, le ministère poursuit ses travaux afin de déterminer les modalités de versement appropriées à appliquer à la subvention relative aux provisions pour les congés de maladie et les vacances. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Liste des entités dont les états budgétaires des commissions scolaires

Annexe 2 Conditions d'attribution de la subvention conditionnelle aux universités

Annexe 3 Résultats de l'Université du Québec

Sigles

CCTCMM	Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal
MEESR	Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
UQAC	Réseau de l'Université du Québec

Annexe 1 Limites prévues dans les règles budgétaires des commissions scolaires

Annexe 3 Conditions d'attribution de la subvention conditionnelle aux universités

Dans les situations où aucune forme juridique n'existe, mais que l'université est reconnue par un texte législatif, le terme « université » est utilisé.

Article 1

La subvention conditionnelle, dont le montant est fixé dans la présente annexe, est octroyée :

1° à l'établissement qui a bénéficié de la subvention conditionnelle pour l'année 2021 et qui a rempli, au cours de l'année 2021, les conditions d'octroi de cette subvention, à l'exception de celle relative à la date de la signature du contrat d'objectifs et de moyens ;

2° à un établissement qui a bénéficié de la subvention conditionnelle pour l'année 2021 et qui a rempli, au cours de l'année 2021, les conditions d'octroi de cette subvention, à l'exception de celle relative à la date de la signature du contrat d'objectifs et de moyens, et qui a signé ce contrat au plus tard le 31 mars 2022 ;

3° à un établissement qui a conclu avec le Gouvernement, avant le 31 mars 2022, un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2021-2025 et qui remplit les conditions suivantes :

- il a été reconnu par un texte législatif avant le 31 mars 2022 ;
- il a satisfait à l'ensemble des critères de qualité visés à l'article 3, § 1er, 1° à 4°, du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études ;
- il a mis en place, au plus tard le 31 mars 2022, un système d'assurance qualité interne répondant aux exigences définies par l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur et de son académisation.

Par dérogation à l'alinéa 1er, 3°, le montant de la subvention conditionnelle octroyée à l'établissement visé à l'alinéa 1er, 3°, est réduit de 50 %.

Par dérogation à l'alinéa 1er, 3°, l'établissement visé à l'alinéa 1er, 3°, qui a conclu avec le Gouvernement, avant le 31 mars 2022, un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2021-2025 et qui remplit les conditions suivantes :

- il a été reconnu par un texte législatif avant le 31 mars 2022 ;
- il a satisfait à l'ensemble des critères de qualité visés à l'article 3, § 1er, 1° à 4°, du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études ;
- il a mis en place, au plus tard le 31 mars 2022, un système d'assurance qualité interne répondant aux exigences définies par l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur et de son académisation.

Par dérogation à l'alinéa 1er, 3°, l'établissement visé à l'alinéa 1er, 3°, qui a conclu avec le Gouvernement, avant le 31 mars 2022, un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2021-2025 et qui remplit les conditions suivantes :

- il a été reconnu par un texte législatif avant le 31 mars 2022 ;
- il a satisfait à l'ensemble des critères de qualité visés à l'article 3, § 1er, 1° à 4°, du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études ;
- il a mis en place, au plus tard le 31 mars 2022, un système d'assurance qualité interne répondant aux exigences définies par l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur et de son académisation.

Par dérogation à l'alinéa 1er, 3°, l'établissement visé à l'alinéa 1er, 3°, qui a conclu avec le Gouvernement, avant le 31 mars 2022, un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2021-2025 et qui remplit les conditions suivantes :

- il a été reconnu par un texte législatif avant le 31 mars 2022 ;
- il a satisfait à l'ensemble des critères de qualité visés à l'article 3, § 1er, 1° à 4°, du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études ;
- il a mis en place, au plus tard le 31 mars 2022, un système d'assurance qualité interne répondant aux exigences définies par l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur et de son académisation.

Annexe 1 : Résultats de l'Université de Québec

Le tableau 1 présente les résultats obtenus par l'équipe de recherche de l'Université de Québec à Trois-Rivières.

Tableau 1 : Résultats de l'équipe de recherche de l'Université de Québec à Trois-Rivières

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Hiver 2016

CHAPITRE
6

Réseau de la santé et des services sociaux

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Agences et établissements du réseau

Faits saillants

Objectif des travaux

L'objectif de nos travaux d'audit dans le réseau de la santé et des services sociaux est de nous assurer de la fiabilité de l'information financière produite par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les agences et les établissements du réseau, certaines entités satellites et les fonds spéciaux.

Le présent chapitre comprend un suivi des recommandations présentées au MSSS dans notre rapport *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publié à l'hiver 2013, ainsi que de nouvelles constatations et recommandations résultant de nos travaux d'audit des exercices 2013-2014 et 2014-2015.

Il constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit des états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit du réseau de la santé et des services sociaux.

Les directives transmises par le MSSS pour encadrer le recensement des obligations contractuelles donnent trop de latitude aux établissements. Ces obligations présentées en note dans les états financiers consolidés du gouvernement aux 31 mars 2014 et 2015 sont surévaluées, car elles incluent, sans justificatif suffisant, des renouvellements d'ententes relatives aux ressources intermédiaires et de type familial qui offrent des services de soutien pour maintenir les usagers dans la communauté.

La comptabilisation des activités accessoires de recherche est inadéquate. Plusieurs établissements ne se conforment pas aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public, ce qui a pour effet de fausser le portrait de leurs états financiers concernant le traitement des revenus.

La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, en vigueur depuis plusieurs années, n'est toujours pas respectée par de nombreux établissements. Parmi les 180 établissements du réseau de la santé, 95 ont enregistré des déficits totalisant 117 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 mars 2015. Plus de la moitié de ces derniers présentaient un budget déficitaire dans leurs états financiers autorisés par leur conseil d'administration.

Les actifs composant le Dossier Santé Québec (DSQ), lesquels sont répartis et comptabilisés parmi plusieurs entités du réseau, ne favorisent pas une bonne gestion ni une reddition de comptes adéquate. Ces entités du réseau sont propriétaires d'actifs du DSQ et reçoivent le financement s'y rattachant, sans toutefois être nécessairement responsables de l'opération ou de la gestion de ceux-ci.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSSS. Celles-ci sont présentées ci-contre.

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Les recommandations réitérées ci-dessous découlent de constats faits dans nos rapports antérieurs intitulés *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. S'il y a lieu, nous décrivons dans les différentes sections du présent chapitre les actions que l'entité a entreprises pour donner suite à ces recommandations.

Recommandations réitérées au ministère

1. **Modifier la réglementation en vigueur afin de préciser le mandat des auditeurs externes en lien avec les nouvelles Normes canadiennes d'audit.**
2. **Prendre les mesures requises afin que soient identifiés toutes les opérations et tous les soldes apparentés au 31 mars pour les éliminer lors de la consolidation des états financiers.**
3. **Confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier.**
5. **S'assurer que les activités de recherche menées par les établissements sont comptabilisées dans les rapports financiers annuels en conformité avec les normes établies.**
6. **Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.**
7. **Prendre les mesures nécessaires afin que tous les intervenants impliqués déterminent de façon uniforme le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.**
9. **S'assurer que la propriété de tout système soit conférée à l'entité responsable de sa gestion et de son maintien : opérations, entretien, mise à jour, protection, etc., afin d'établir un lien entre les résultats financiers et la gouvernance de ces actifs.**

Recommandations au ministère

4. **Préciser ses directives, relativement à l'évaluation des obligations contractuelles envers les ressources intermédiaires et de type familial, à l'égard des renouvellements d'ententes.**
8. **S'assurer que les établissements publics présentent dans leurs états financiers un budget approuvé par leur conseil d'administration dont les dépenses et les revenus sont en équilibre.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6
2 **Suivi des recommandations** 10
3 **Audit des établissements du réseau** 12
3.1 **Cadre normatif** 12
Portée et étendue des audits des établissements
Recommandation
3.2 **Rapport financier annuel** 13
Redressements relatifs aux exercices antérieurs
4 **Consolidation du réseau et audit du ministère** 14
4.1 **Précision des données recueillies** 14
Contenu et utilisation du rapport financier annuel
Identification des parties liées et conciliation des transactions
Recommandations
4.2 **Obligations contractuelles** 17
Exhaustivité
Renouvellement
Recommandation
4.3 **Processus de consolidation** 18
Délais de transmission
5 **Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux** 20
5.1 **Modalités de gestion** 21
Rapport annuel de gestion
5.2 **Conformité à la loi** 21
6 **Activités accessoires de recherche** 22
6.1 **Analyse de la conformité aux normes comptables** 22
Comptabilisation des activités de recherche
Recommandation
6.2 **Exhaustivité des activités de recherche** 26
7 ***Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*** 27
7.1 **Contexte** 27
7.2 **Résultats des travaux** 27
Conformité à la loi
Calcul du déficit aux fins de la loi
Autorisation de cibles déficitaires
Approbation de budgets déficitaires
Recommandations
8 **Dossier Santé Québec** 31
Recommandation
Commentaires de l'entité auditée 33
Sigles 35

Depuis le 1er avril 2015 est entrée en vigueur la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*.

Équipe

Daniel Martel
Directeur de vérification

Guillaume Bellemare
Karine Drapeau
Pier-Luc Fortin
Anne-Marie Martin
Audrey Rochette
Josée Thiboutot

1 Mise en contexte

1 Le secteur de la santé et des services sociaux représente une part importante des activités gouvernementales. À lui seul, il correspondait à plus de 38 % des dépenses du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2015.

2 Le tableau 1 met en perspective les dépenses du secteur de la santé et des services sociaux par rapport à celles du gouvernement pour les trois dernières années.

Tableau 1 Dépenses du secteur de la santé et des services sociaux vs dépenses du gouvernement (en millions de dollars)

	2013	2014	2015
Dépenses du secteur	34 017	35 602	36 793
Dépenses totales du gouvernement	90 354	94 934	95 801
Proportion (%)	**37,6**	**37,5**	**38,4**

Source : Annexe 9 des états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

3 En vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général du Québec est responsable de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement. Pour assumer cette responsabilité, compte tenu de l'importance financière du secteur de la santé et des services sociaux, nous nous appuyons sur les travaux réalisés par des auditeurs externes dans les diverses composantes du réseau. De plus nous menons annuellement des travaux d'audit dans ce secteur. Voici en quoi ont consisté principalement nos travaux au cours de la dernière année :

- audit des données financières du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et consolidation des entités du réseau ;
- audit de deux établissements : Centre de santé et de services sociaux (CSSS) Alphonse-Desjardins et Centre universitaire de santé McGill (CUSM) ;
- communication et échange d'informations avec des auditeurs indépendants d'autres entités du réseau ;
- analyse de points particuliers jugés à risque ou d'intérêt.

4 Le présent chapitre comprend un suivi des principales recommandations formulées au ministère dans le rapport *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* publié à l'hiver 2013, ainsi que la présentation de nouvelles constatations et recommandations liées à l'audit des exercices 2013-2014 et 2014-2015.

5 Les principaux sujets abordés sont :

- le cadre légal et réglementaire relatif à l'audit des établissements du réseau ;
- la consolidation des établissements et l'audit du MSSS ;
- le Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS) ;
- la comptabilisation des activités accessoires de recherche ;
- l'application de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* ;
- le Dossier Santé Québec (DSQ).

Projet de loi n° 10, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*

6 Ce projet de loi, sanctionné le 9 février 2015, modifie considérablement l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux.

7 La loi a permis la création d'un établissement régional issu de la fusion de l'agence de la santé et des services sociaux et d'établissements publics de la région dans chaque région sociosanitaire.

8 Ainsi, depuis le 1er avril 2015, date de l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi, le MSSS est responsable de 34 établissements, soit 13 centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS), 9 centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS), 7 établissements non fusionnés ainsi que 5 établissements non visés par cette loi.

9 La figure 1 présente les établissements publics du réseau de la santé au 1er avril 2015.

Une région sociosanitaire représente une unité géographique définie. Dans le domaine de la santé et des services sociaux, le territoire québécois est divisé, par décret gouvernemental, en 18 régions sociosanitaires.

Il s'agit d'établissements situés sur le territoire visé par la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik, d'un établissement de la Côte-Nord et du Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James.

Figure 1 **Établissements publics du réseau de la santé au 1er avril 2015**

CR Centre de réadaptation
CHSLD Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CLSC Centre local de services communautaires
CPEJ Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse
CR Centre de réadaptation

10 Avant l'application de cette loi, le MSSS chapeautait 16 autorités régionales (agences ou autres instances régionales) qui regroupaient 182 établissements publics de santé et de services sociaux.

Responsabilités financières

11 Voici les principales responsabilités financières du MSSS et des établissements.

MSSS	• Veiller à l'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales (LMRSSS) • Effectuer le suivi des ressources financières allouées aux établissements • Élaborer le cadre normatif et la structure liés à la production de l'information financière par les établissements • Définir et communiquer le mandat des auditeurs externes des établissements • Mettre en place les contrôles assurant la qualité de l'information financière fournie par les établissements • Compiler et traiter les données financières des établissements aux fins de la consolidation des données du réseau dans les états financiers consolidés du gouvernement • S'assurer de la qualité de l'information fournie par les établissements afin de répondre aux exigences du Contrôleur des finances du Québec en matière de consolidation des données du réseau dans les états financiers consolidés du gouvernement • Veiller à l'application de la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux
Établissements – CISSS – CIUSSS – Établissements non fusionnés – Établissements non visés par la LMRSSS	• Préparer et présenter fidèlement les états financiers contenus dans le rapport financier annuel dans le respect des Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP) • Maintenir un système de contrôle interne pour s'assurer que toutes les opérations sont comptabilisées adéquatement et au moment opportun, qu'elles sont dûment approuvées et qu'elles permettent de produire de l'information financière et non financière fiable • Transmettre en temps opportun toute l'information financière demandée par le MSSS, notamment aux fins de la consolidation du réseau

Suivi des recommandations

[illegible]

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

[redacted] Audit des établissements du réseau

1. [redacted]

2. [redacted]

[redacted] Cadre normatif

1. [redacted]

Portée et révision des audits des établissements

1. [redacted]

2. [redacted]

3. [redacted]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] Rapport financier annuel

[illegible] statuts sur [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

4 Consolidation du réseau et audit du ministère

La consolidation ligne par ligne des données financières consiste en l'addition de chacune des lignes des différents postes des états financiers et l'élimination des opérations effectuées entre le MSSS, les agences, les établissements et les autres entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement.

24 Les données financières des entités du réseau public de la santé et des services sociaux sont consolidées ligne par ligne dans les états financiers consolidés du gouvernement. La consolidation est une opération complexe qui exige des données précises fournies en temps opportun, telle l'identification des transactions entre parties liées.

25 Au cours des dernières années, des progrès ont été réalisés en ce qui a trait à l'identification, à la consolidation et à l'élimination des transactions entre parties liées. Néanmoins, certaines lacunes citées antérieurement sont toujours présentes en 2014-2015.

4.1 Précision des données recueillies

26 Depuis quelques années, des lacunes subsistent quant à la fiabilité des données contenues dans les rapports financiers des agences et des établissements. Elles concernent l'identification et la conciliation des parties liées ainsi que le décalage entre la comptabilisation du MSSS et celle des établissements concernant une même transaction.

27 Afin de s'assurer d'obtenir une information cohérente, exhaustive et fiable des données financières recueillies, le ministère a demandé entre autres dans ses directives aux agences, aux établissements ainsi qu'à leurs auditeurs de porter une attention particulière à l'identification des parties liées et à l'exhaustivité des obligations contractuelles.

28 Malgré ces efforts, de nouveau cette année plusieurs écritures d'ajustement et corrections ont été nécessaires pour la consolidation des entités du réseau au 31 mars 2015.

Contenu et utilisation du rapport financier annuel

29 Nous avions recommandé au MSSS en 2012 de mettre en place des mécanismes pour favoriser une meilleure utilisation de l'information recueillie sur les anomalies constatées dans le réseau afin qu'il puisse ainsi s'assurer que les correctifs sont apportés dans les entités.

30 Depuis le 31 mars 2013, le rapport financier annuel doit présenter l'inventaire des anomalies et des recommandations qui y sont inscrites ainsi que les actions accomplies pour régler la situation et le statut de la recommandation. Ainsi, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Identification des parties liées et conciliation des transactions

Conciliation des transactions entre parties liées

31 Des pages du rapport financier annuel des agences et des établissements sont consacrées à l'inscription des soldes entre parties liées et utilisées aux fins de la consolidation. Cependant, elles nécessitent parfois des corrections et des demandes d'informations supplémentaires parce qu'elles ne sont pas remplies adéquatement. En 2010-2011, nous avions recommandé au MSSS de prendre les mesures requises afin que soient identifiés toutes les opérations et tous les soldes apparentés au 31 mars pour les éliminer lors de la consolidation des états financiers.

Les parties liées sont des entités contrôlées directement ou indirectement par le gouvernement du Québec, ou soumises à un contrôle conjoint ou commun.

32 Au cours des dernières années, le contenu du rapport financier annuel des agences et des établissements a été modifié afin d'améliorer l'appariement des transactions entre parties liées, notamment par l'ajout de pages permettant d'inscrire distinctement les comptes débiteurs de l'agence et ceux du ministère.

33 Toutefois, pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, des écarts relatifs à ces transactions entre parties liées ont été observés de nouveau, ce qui a nécessité des ajustements de la part du MSSS, tels que des reclassements d'opérations de près de 263 millions de dollars aux soldes des emprunts et des dettes des établissements envers des entités faisant partie du périmètre comptable du gouvernement.

Décalage entre la comptabilisation des établissements et celle du ministère

34 Des écarts quant à la conciliation de certains revenus des établissements avec les dépenses de subvention du MSSS sont relevés chaque année lors du processus de consolidation.

35 Rappelons que les établissements comptabilisent les revenus lorsqu'ils sont confirmés par le MSSS. Or, dans certains cas, le ministère leur a demandé de comptabiliser un revenu de subvention dans l'année suivant celle où il a enregistré sa dépense. Il comptabilise parfois un compte créditeur envers les établissements sans les informer au moment opportun. Nous lui avions donc recommandé, en 2010-2011, de confirmer au moment opportun le montant des subventions attribuées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier.

36 À titre d'exemple, les ententes se rapportant aux ressources intermédiaires et de type familial ainsi qu'à l'équité salariale ont engendré des conciliations et des ajustements de consolidation en raison de ce décalage. Afin de le réduire,

le ministère a revu, pour l'exercice 2014-2015, le processus de financement des établissements relatif aux mesures liées aux ressources humaines. Malgré cet effort et une diminution du montant à consacrer pour des dépenses de cette nature, les ajustements effectués par le MSSS relativement à ses comptes créditeurs non signalés aux établissements ont globalement augmenté en 2014-2015. Cette augmentation est notamment due à l'ajustement de 42 millions de dollars se rapportant aux sommes allouées aux établissements par le ministère pour financer en partie le coût des indemnités de départ à la suite de l'application de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*. Tous ces ajustements demeurent importants. Ils sont en effet passés de 249,9 millions pour l'année financière 2013-2014 à 253,6 millions pour 2014-2015.

37 Par ailleurs, depuis le 31 mars 2014, une nouvelle page a été créée dans le rapport financier annuel des établissements afin de faciliter, entre autres, la conciliation et les écritures d'élimination des revenus des établissements avec les dépenses de subvention du MSSS qui ne sont pas comptabilisées dans le même exercice.

38 Bien que cette nouvelle page aide le ministère à déterminer les montants des ajustements de consolidation, il n'en reste pas moins que, dans leurs états financiers, des établissements ne comptabilisent pas certains revenus dans le bon exercice financier. Ainsi, nous considérons que les progrès réalisés sont insatisfaisants.

Recommandations

39 Les recommandations suivantes s'adressent de nouveau au ministère.

1. **Prendre les mesures requises afin que soient identifiés toutes les opérations et tous les soldes apparentés au 31 mars pour les éliminer lors de la consolidation des états financiers.**
2. **Confirmer au moment opportun le montant des subventions octroyées aux établissements afin que les revenus soient comptabilisés par ces derniers dans le bon exercice financier.**

4.2 Obligations contractuelles

Exhaustivité

40 **Nous avions recommandé au MSSS, en 2012-2013, de s'assurer que les établissements et les agences présentent adéquatement toutes leurs obligations contractuelles.**

41 **Depuis le 31 mars 2013, le ministère a formulé des directives plus détaillées à l'intention des agences et des établissements afin de s'assurer qu'ils présentent l'ensemble de leurs obligations contractuelles.**

42 **Ces directives, répétées depuis l'année financière terminée le 31 mars 2013, ont permis l'inscription d'obligations contractuelles supplémentaires d'environ 2 milliards de dollars aux 31 mars 2013 et 2014, et de près de 1 milliard au 31 mars 2015. Ainsi, l'information figurant dans la note complémentaire portant sur les obligations contractuelles présentée dans les états financiers s'est améliorée.**

43 **Ces obligations contractuelles supplémentaires concernent les ententes relatives aux ressources intermédiaires et de type familial (RI-RTF), les ententes liées aux services ambulanciers ainsi que celles conclues avec les groupes de médecine familiale. Ainsi, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants.**

Une ressource intermédiaire est une personne physique ou morale, autre qu'un établissement public, qui procure à l'établissement une installation d'hébergement et un ou plusieurs services de soutien à l'assistance lui permettant de maintenir ou d'intégrer ses usagers à la communauté.

Les ressources de type familial englobent les familles d'accueil pour les enfants et les résidences d'accueil pour les adultes et les personnes âgées.

Renouvellement

44 **Les obligations contractuelles présentées en note dans les états financiers du gouvernement aux 31 mars 2014 et 2015 sont surévaluées, car elles incluent, sans justificatif suffisant, des renouvellements d'ententes relatives aux ressources intermédiaires et de type familial. Les directives transmises par le MSSS pour encadrer le recensement de ces obligations donnent trop de latitude aux établissements. Ces obligations représentaient environ 4 milliards de dollars au 31 mars 2015.**

45 **Au cours de l'année financière 2014-2015, le MSSS a transmis aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux une directive relative à la méthode d'évaluation des obligations contractuelles liées aux ententes avec les RI-RTF. Selon cette directive, l'obligation contractuelle inclut, entre autres, l'équivalent d'un renouvellement si l'établissement estime qu'il renouvellera son entente qui prévoyait un renouvellement automatique à l'échéance. Les établissements ont donc considéré cette directive pour évaluer leurs obligations liées aux ententes avec les RI-RTF au 31 mars 2015 et pour recalculer la valeur de leurs obligations au 31 mars 2014. Cela explique en partie les augmentations importantes inscrites aux 31 mars 2014 et 2015 que nous avons mentionnées précédemment.**

46 Cette directive à l'égard du renouvellement mérite des précisions, car elle laisse place à trop de latitude. À titre d'exemple, mentionnons quelques ententes pour lesquelles des renouvellements qui auront lieu en 2018 et en 2024, pour des durées respectives de 5 et 10 ans, ont été ajoutés aux obligations contractuelles. Ces ajouts généreront des obligations contractuelles jusqu'en 2034.

47 Pour que le renouvellement d'une entente comportant une clause de renouvellement automatique à l'échéance soit inclus dans la valeur des obligations contractuelles, l'intention de renouveler doit être suffisamment ferme en fin d'année financière, ce qui peut être difficile à établir lorsque la fin de l'entente est éloignée. Si la direction de l'établissement n'a pas l'intention de procéder au renouvellement de l'entente dans les mois suivant la fin de l'exercice, le renouvellement ne devrait généralement pas être inclus dans la note portant sur les obligations contractuelles présentée dans les états financiers.

48 Comme la plupart des établissements ont considéré des renouvellements dans leurs obligations contractuelles, peu importe la date à laquelle ils se feront, les obligations contractuelles sont surévaluées en fin d'exercice. Toutefois, lors de l'audit des états financiers consolidés du gouvernement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2015, nous n'avons pas été en mesure de déterminer le montant de la surévaluation des obligations contractuelles, car le MSSS ne disposait pas de suffisamment d'information à cet égard.

Recommandation

49 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

4 **Préciser ses directives, relativement à l'évaluation des obligations contractuelles envers les ressources intermédiaires et de type familial, à l'égard des renouvellements d'ententes.**

4.3 Processus de consolidation

50 Au cours des dernières années, des efforts importants ont été réalisés afin d'améliorer la qualité des données utilisées pour consolider le réseau de la santé et des services sociaux et pour devancer sa production. Malgré les progrès effectués, certaines lacunes perdurent toutefois.

51 Dans notre rapport publié en 2013, nous avions fait mention d'un problème soulevé par certaines personnes impliquées dans le processus, soit la transmission tardive des directives et des informations relatives à la préparation du rapport financier annuel. Nous avions recommandé au MSSS, en 2012-2013 de mettre en place les mesures requises afin de réduire les problèmes rencontrés lors de la consolidation du réseau. Nous notons la même situation pour les années financières terminées les 31 mars 2014 et 2015. En effet, les informations

concernant la transmission et la préparation du rapport financier annuel 2014 ont été envoyées aux agences et aux établissements le 26 et le 24 mars respectivement et, en 2015, elles ont été envoyées le 19 mars. De plus, des précisions sur la production du rapport financier annuel et des demandes d'informations supplémentaires ont été transmises par la suite, et ce, jusqu'à la fin de mai 2014 et 2015.

52 Comme le rapport financier annuel doit être produit pour le 15 juin et que certaines informations financières ont été demandées à la fin de mai, le risque d'erreur concernant la préparation des données financières des établissements est augmenté et, conséquemment, le risque lié à la réalisation des audits.

53 Lors des audits antérieurs au 31 mars 2014, les écritures de consolidation n'étaient pas toutes produites et approuvées en temps opportun ou appuyées sur une documentation appropriée. Toutefois, aux 31 mars 2014 et 2015, la presque totalité de celles-ci l'a été. Ainsi, compte tenu des améliorations des deux dernières années, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants et nous invitons le ministère à maintenir ses efforts à cet égard.

Délais de transmission

54 Les rapports financiers annuels des établissements, y compris ceux des entités du Nord, ont été reçus en temps opportun pour effectuer la consolidation du réseau aux 31 mars 2014 et 2015, ce qui a évité d'avoir recours aux méthodes complexes de consolidation utilisées antérieurement.

55 Nous avions noté qu'aux fins des états financiers consolidés du 31 mars 2012, trois entités de la région 17 (Nunavik) avaient transmis leurs états financiers tardivement, ce qui avait nécessité l'utilisation de données du 31 mars 2011 ainsi que des ajustements de soldes avec les parties liées et des écritures comptables complexes. Nous avions alors recommandé au MSSS, en 2012-2013, de faire respecter les exigences de reddition de comptes en place par l'ensemble des entités du réseau de la santé et des services sociaux, plus particulièrement par les établissements du Nord-du-Québec.

56 Pour l'exercice se terminant le 31 mars 2013, les états financiers d'un des deux établissements du Nunavik ont été reçus à temps pour utiliser les données du 31 mars 2013. Par contre, les données du 31 mars 2012 ont été employées pour l'autre établissement et pour la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik, compte tenu de la réception tardive des états financiers.

57 Pour l'exercice terminé le 31 mars 2014, le MSSS a effectué un suivi afin d'obtenir à temps les informations financières des entités visées par notre recommandation. Pour les exercices 2014 et 2015, tous les états financiers ont été reçus à temps, ce qui a permis l'utilisation des données de l'exercice aux fins de la consolidation. Ainsi, nous considérons la situation comme satisfaisante.

5 Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux

58 Le FINESSS, constitué en juin 2010, a pour objet le financement des établissements publics et privés conventionnés visés par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ou par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris*.

59 Depuis juin 2013, à la suite de la modification de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, le FINESSS finance également les groupes de médecine familiale et tout autre intervenant du système de santé et de services sociaux désigné, après consultation du ministre des Finances et approbation par le Conseil du trésor.

60 Les revenus du FINESSS proviennent de trois sources principales :

- des sommes prélevées par le ministre du Revenu au titre de la contribution santé en vertu de la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec* ;
- des sommes correspondant à l'impôt sur le revenu, payables par les particuliers en vertu de la *Loi sur les impôts*, et provenant d'une augmentation de 1,75 % du taux d'imposition des revenus imposables de plus de 100 000 dollars ;
- des sommes provenant de l'affectation d'une partie des transferts canadiens en matière de santé du gouvernement fédéral.

61 La contribution santé annuelle est progressive depuis le 1er janvier 2013. Elle varie de 0 à 1 000 dollars.

62 En trois ans, les revenus du FINESSS sont passés de 1 milliard de dollars pour l'année financière 2012-2013 à 1,5 milliard pour 2014-2015. Cette croissance s'explique essentiellement par une augmentation des revenus provenant de la contribution santé et de l'impôt sur le revenu des particuliers.

63 Selon le budget 2015-2016 du gouvernement, la contribution santé devrait être abolie graduellement à compter du 1er janvier 2017. De plus, le projet de loi nº 74, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 26 mars 2015*, présenté le 12 novembre 2015, prévoit l'abolition du FINESSS le 1er avril 2016. Nous en suivrons l'évolution au cours du prochain exercice.

5 Modalités de gestion

Rapport annuel de gestion

44 Le MSSS a déposé le 20 juin 2012 les états financiers du FINESSS pour l'exercice clos le 31 mars 2012. Par contre, l'information requise dans le rapport annuel de gestion du FINESSS a été intégrée dans le rapport de gestion du MSSS qui a été publié le 13 novembre 2012 sur le site Internet du ministère. Selon les modalités de gestion applicables au FINESSS, le MSSS aurait dû déposer le rapport annuel au plus tard le 30 juin.

45 En 2012-2013, nous avions recommandé au ministère de produire et de déposer, au moment opportun, le rapport annuel de gestion du FINESSS.

46 À la suite d'une modification des modalités de gestion du FINESSS en 2013, il est prévu que les renseignements relatifs au FINESSS sont maintenant intégrés dans le rapport annuel de gestion du MSSS.

47 Les rapports annuels de gestion du MSSS pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015 ont été déposés à l'Assemblée nationale en conformité avec le délai exigé. Ainsi, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants.

5.2 Conformité à la loi

48 En 2013, nous avions recommandé au MSSS de se conformer à la loi en vigueur quant à la désignation des bénéficiaires des sommes provenant du FINESSS.

49 Un montant de 91 millions de dollars avait été versé à des bénéficiaires non conformes à ceux mentionnés dans la loi, soit majoritairement à des agences de la santé et des services sociaux et, dans une moindre mesure, à des organismes sans but lucratif et à des boursiers pour le développement de la profession d'infirmière praticienne spécialisée.

70 À la suite de la modification de la loi, il n'existe plus de situation de non-conformité. Les sommes versées par le FINESSS ont toutes été payées à des bénéficiaires conformes. Ainsi, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Activités accessoires de recherche

71 Les activités de recherche sont comptabilisées dans les activités accessoires, car elles correspondent à des services rendus en sus des activités essentielles à la réalisation de la mission de l'établissement.

72 Dans notre rapport publié à l'hiver 2013, nous avions interrogé 19 établissements afin de mieux comprendre la comptabilisation de leurs activités de recherche pour l'année financière terminée le 31 mars 2012. À la suite de notre analyse, nous avions formulé à l'intention du MSSS deux recommandations qui avaient pour objectifs la conformité aux normes comptables dans les rapports financiers annuels des établissements et l'exhaustivité des activités de recherche.

73 Nous avons réalisé un suivi auprès des mêmes établissements pour l'année financière se terminant le 31 mars 2015.

Analyse de la conformité aux normes comptables

74 En 2013, nous avions recommandé au MSSS de s'assurer que les activités de recherche menées par les établissements sont comptabilisées dans les rapports financiers annuels en conformité avec les normes établies.

75 Le suivi des situations donnant lieu à une comptabilisation inadéquate, effectué dans l'année financière se terminant le 31 mars 2015 auprès des entités sélectionnées à l'hiver 2013, révèle que les problèmes ciblés alors sont toujours présents malgré certaines améliorations. Le tableau 2 présente l'évolution des facteurs relevés entre les années financières terminées aux 31 mars 2012 et 2015.

Tableau 2 **Évolution des situations donnant lieu à une comptabilisation inadéquate**

	Nombre d'entités	
	31 mars 2012	31 mars 2015
Problèmes		
Projets en cours déficitaires	9	8
Revenus reportés de la vente de services	7	10
Projets terminés et soldés aux revenus reportés	4	7
Comptabilisation par projet	3	3
Comptabilité d'exercice	8	4
Bonne pratique		
Utilisation des affectations d'origine interne	5	7

Comptabilisation des activités de recherche

5.5 Pour effectuer la comptabilisation des activités de recherche, les établissements se réfèrent au MISF produit par le ministère. Ce dernier s'inspire notamment des chapitres SP3160, *Actifs et passifs affectés*, et SP3610, *Paiements de transfert*, ainsi que de la note d'orientation NOSP-3, *Fonds et réserves*, des NCECSP. La transaction comptable des revenus de recherche diffère légèrement selon la provenance de ces revenus.

Revenus provenant de gouvernements

5.6 Le MISF prévoit que les revenus de source gouvernementale doivent être inscrits dans l'exercice au cours duquel ils ont été autorisés par le gouvernement et lorsque l'établissement a satisfait à tous les critères d'admissibilité. Toutefois, en présence de stipulations précises imposées par le gouvernement, les revenus sont comptabilisés dans les revenus reportés puis inscrits dans les résultats au fur et à mesure que l'établissement respecte ces stipulations.

Revenus provenant d'autres sources

5.7 Si les revenus ne proviennent pas de source gouvernementale (compagnies privées, fondations d'hôpitaux, universités privées, etc.), le MISF prévoit qu'ils doivent être comptabilisés dans l'exercice au cours duquel ils sont utilisés aux fins prescrites en vertu d'une entente. Ainsi, les sommes reçues qui ne sont pas utilisées aux fins prescrites dans l'exercice seront présentées à titre de revenus reportés.

5.8 Les revenus reportés inscrits par les établissements sélectionnés relativement à des projets de recherche en cours s'élevaient à 356 millions de dollars au 31 mars 2015. Dans certains cas, ils étaient réduits par le solde des projets de recherche déficitaires, ce qui n'est pas acceptable. De plus, certains montants inscrits dans les revenus reportés auraient dû l'être dans les revenus de l'exercice courant ou des exercices antérieurs parce que les projets ne répondaient pas aux critères de report ou encore qu'ils étaient terminés.

Projets en cours déficitaires

5.9 Les projets en cours à la fin d'un exercice, qui sont déficitaires en raison d'un excédent des dépenses sur les revenus, sont comptabilisés en réduction des revenus reportés, ce qui n'est pas adéquat. L'existence de tels déficits peut être due à l'application partielle de la comptabilité d'exercice décrite ci-dessus. Dans le cas d'un décalage des dépenses par rapport aux revenus, les coûts excédentaires pourraient être inscrits dans l'actif. La présence de projets déficitaires dans les revenus reportés aux 31 mars 2012 et 2015 indique qu'il y a place à une meilleure gestion financière des sommes à récupérer ou à inscrire dans les résultats.

[illegible]

Recommandations

[illegible]

[illegible] Échantillonnage des activités de recherche

[redacted] Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

[redacted] Contexte

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted] Résultats des travaux

[redacted]

[redacted]

[redacted]

106 Pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, 95 des 180 établissements (52 %) affichent un déficit totalisant 117 millions de dollars et ne respectant donc pas la loi. Les surplus générés par les autres n'étant pas suffisants pour couvrir ces déficits. Par conséquent, l'ensemble des établissements accusait un déficit de 37 millions de dollars au 31 mars 2015.

105 Des 95 établissements présentant un déficit, 14 indiquent en note dans leurs états financiers que leur déficit était causé en totalité ou en partie par des dépenses attribuables à l'application de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences*.

104 Le nombre d'établissements affichant un déficit a augmenté d'année en année, passant de 36 en 2011-2012 à 95 en 2014-2015.

Calcul du déficit aux fins de la loi

107 Malgré les efforts du MSSS pour réviser et préciser les données à prendre en compte afin d'uniformiser l'évaluation du respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*, des pratiques différentes perdurent dans le réseau. Pour qu'il soit possible d'apprécier adéquatement si cette loi est respectée, tous les intervenants doivent utiliser le surplus ou le déficit annuel total provenant de l'addition des résultats du fonds d'exploitation et de ceux du fonds d'immobilisations.

108 L'évaluation du respect de cette loi sera, tant pour ce qui concerne les établissements que les auditeurs, C'est toujours le cas malgré les explications fournies par le MSSS dans ses directives relatives au suivi financier des établissements se rapportant à la planification budgétaire et dans ses directives pour la préparation du rapport financier annuel. Nous avons recommandé au ministre de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

109 Voici différentes situations observées au 31 mars 2015 concernant les 95 établissements affichant un déficit annuel total des deux fonds, soit le fonds d'exploitation et le fonds d'immobilisations :

- Un auditeur a indiqué que la loi était respectée.
- Trente-trois auditeurs n'ont pas mentionné de cas de non-conformité à la loi dans un commentaire dans le rapport ou encore dans le questionnaire à leur intention que l'on trouve dans le rapport financier annuel des établissements.

- Soixante et un auditeurs ont indiqué que la loi n'était pas respectée, mais douze d'entre eux n'ont pas utilisé le cumul des deux fonds pour justifier leur conclusion.
- Quatre-vingt-dix établissements ont mentionné en note dans leurs états financiers que la loi n'était pas respectée, quatre ont indiqué que la loi était respectée et un autre n'a pas tiré de conclusion sur ce sujet.

110 Ainsi, compte tenu du portrait d'ensemble de la situation, les progrès réalisés sont insatisfaisants.

111 Par ailleurs, les auditeurs de trois établissements affichant un surplus annuel relativement au total des deux fonds au 31 mars 2015 ont indiqué que la loi n'était pas respectée. De plus, six établissements ayant un tel surplus ont précisé en note dans leurs états financiers qu'elle n'était pas respectée.

112 Ces incohérences proviennent des données utilisées pour juger du respect de la loi. En effet, des éléments différents sont considérés :

- le surplus ou le déficit cumulé ;
- le résultat des activités accessoires ou des activités principales du fonds d'exploitation ;
- le résultat du fonds d'exploitation ;
- le surplus ou le déficit annuel total des deux fonds (approche adéquate).

Autorisation de cibles déficitaires

113 Par le passé, le ministère autorisait des cibles déficitaires, ce qui permettait ainsi aux établissements d'enregistrer un déficit, plutôt que de réduire leurs dépenses pour atteindre l'équilibre budgétaire.

114 Cette pratique contrevenait à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Nous avions recommandé au MSSS de réévaluer sa pratique à cet égard.

115 Depuis l'année financière 2013-2014, aucune cible déficitaire n'a été autorisée. Ainsi, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Approbation de budgets déficitaires

116 Plusieurs établissements présentent dans leurs états financiers un budget déficitaire approuvé par leur conseil d'administration, ce qui contrevient à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.

117 Cette loi prévoit que les conseils d'administration des établissements publics adoptent un budget dans lequel les dépenses et les revenus sont en équilibre.

118 Depuis 2013-2014, les états financiers des établissements présentent dans l'état des résultats le budget initial approuvé par le conseil d'administration.

119 Bien que le MSSS n'autorise plus de cibles déficitaires, au 31 mars 2015, 80 établissements avaient établi un budget déficitaire totalisant près de 69 millions de dollars. Cette situation n'est pas conforme aux exigences de la loi. De ces 80 établissements, 51 ont réalisé, pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, un excédent des dépenses sur les revenus dans leurs états financiers.

Recommandations

120 Les recommandations suivantes s'adressent de nouveau au ministère.

- **Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.**
- **Prendre les mesures nécessaires afin que tous les intervenants impliqués déterminent de façon uniforme le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.**

121 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- **S'assurer que les établissements publics présentent dans leurs états financiers un budget approuvé par leur conseil d'administration dont les dépenses et les revenus sont en équilibre.**

8 Dossier Santé Québec

122 **Le DSQ représente un investissement important pour le réseau de la santé et des services sociaux. Son développement et son déploiement sont gérés centralement par le MSSS, mais les actifs et leur financement sont répartis dans des entités du réseau.**

123 **Les sous-projets du DSQ sont utilisés par des entités dans le cadre de leur mission visant à rendre des services à de nombreux intervenants du réseau de la santé et des services sociaux. Ils constituent des actifs dits « nationaux ».**

Le DSQ a pour but de rendre accessibles électroniquement, aux professionnels de la santé habilités, certaines informations cliniques pertinentes pour le suivi et la prise en charge des patients, quel que soit le lieu où la personne reçoit des services de santé au Québec.

---

124 **Les actifs composant le DSQ sont répartis et comptabilisés parmi plusieurs entités du réseau sans qu'il y ait nécessairement de lien entre l'opération ou la gestion de ces actifs et la propriété et le financement de ceux-ci. Cette situation complexifie le suivi des divers sous-projets réalisés dans le réseau et les entités ne sont pas imputables de la totalité des décisions de gestion ayant un impact dans leurs états financiers.**

---

125 **La situation que nous avions décrite dans notre rapport de l'hiver 2013 est toujours la même. Par conséquent, nous réitérons la recommandation que nous avions alors faite au MSSS, de s'assurer que la propriété de tout système soit conférée à l'entité responsable de sa gestion et de son maintien.**

126 **Un tel éparpillement des actifs du DSQ ne favorise pas l'imputabilité des opérateurs de systèmes et il est difficile d'établir un lien entre les résultats financiers et la gouvernance de ces actifs.**

127 **Cette situation suscite, entre autres, des interrogations concernant l'entité dans laquelle l'immobilisation doit être comptabilisée, ainsi que s[illegible] son financement. Un actif devrait être comptabilisé dans les livres de l'entité qui bénéficie de son potentiel de services. Chaque entité devrait être imputable des résultats inscrits dans ses états financiers.**

128 **Le 1er avril 2015, les actifs reliés au DSQ qui étaient détenus par les agences de la Capitale-Nationale, de Laval, du Saguenay–Lac-Saint-Jean et de Montréal, ont été intégrés au CISSS ou au CIUSSS correspondant, au même titre que les autres actifs détenus par ces agences.**

129 Voici une liste des sous-projets liés au Dossier Santé Québec et de leurs propriétaires au 31 mars et au 1er avril 2015.

Sous-projets	Propriétaire au 31 mars 2015	Propriétaire au 1er avril 2015
▪ Registre des consentements ▪ SécurSanté ▪ Médicaments ▪ Registre des intervenants et des usagers ▪ Services de gestion des consentements ▪ Adaptation de la CAIS à SécurSanté ▪ CAIS	RAMQ	RAMQ
▪ Santé publique (Panorama)	INSPQ	INSPQ
▪ Imagerie diagnostique ▪ Laboratoires et Dossier de santé électronique ▪ Réseau de services intégrés pour les personnes âgées (RSIPA) ▪ Plan d'évaluation des bénéfices	ASSS de Montréal à titre de fiduciaire	CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal à titre de fiduciaire
▪ Télésanté	ASSS de la Capitale-Nationale à titre de fiduciaire	CIUSSS de la Capitale-Nationale à titre de fiduciaire
▪ IPM	ASSS du Saguenay—Lac-Saint-Jean	CIUSSS du Saguenay—Lac-Saint-Jean
▪ IPM	ASSS de Laval	CISSS de Laval

ASSS	Agence de la santé et des services sociaux
CAIS	Couche d'accès à l'information de santé
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec
IPM	Index patients-maître
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec

Recommandation

130 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au ministère.

9 S'assurer que la propriété de tout système soit conférée à l'entité responsable de sa gestion et de son maintien : opérations, entretien, mise à jour, protection, etc., afin d'établir un lien entre les résultats financiers et la gouvernance de ces actifs.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Audit des établissements du réseau.** Lorsque le calendrier législatif le permettra, des modifications à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* seront apportées. Entretemps, des directives claires sont publiées par le MSSS concernant le mandat des auditeurs externes.

« **Identification des parties liées et consolidation des transactions.** Nous souhaitons réitérer que certaines mesures sont en place afin de favoriser une identification adéquate des transactions entre apparentés. En effet, une rétroaction sur la consolidation a été réalisée avec chacun des établissements et les irrégularités, notamment celles relatives à l'identification des opérations entre apparentés, ont été communiquées. De plus, les auditeurs devront désormais répondre à une question via le questionnaire à compléter par l'auditeur indépendant leur demandant s'ils ont pris connaissance et tenu compte de ces irrégularités dans le cadre de leurs travaux. Comme chaque année, le MSSS appuiera le réseau à l'occasion de la préparation du rapport financier annuel, par le biais de conférences téléphoniques hebdomadaires donnant lieu de tribune, ainsi que par une formation sur les principales modifications au rapport financier et sur les difficultés observées.

« Le ministère poursuit ses efforts afin d'améliorer son processus afin de diminuer les comptes à payer non signalés aux établissements. Il est à noter qu'au 31 mars 2015, n'eût été d'une situation exceptionnelle liée à la mise en œuvre de la loi 10, les comptes à payer non signalés aux établissements auraient subi une diminution de 15 % par rapport à l'exercice précédent, plutôt qu'une augmentation.

« **Obligations contractuelles.** La directive émise pour les ententes avec les ressources intermédiaires et de type familial visait à permettre à chaque établissement de juger de la pertinence, lorsqu'une clause de renouvellement automatique est prévue à l'entente, d'ajouter ou non un renouvellement aux obligations contractuelles présentées. Les établissements étaient invités à poser ce jugement en fonction, notamment, des pratiques ayant cours eu égard à la gestion des ententes et de l'historique des liens avec chacune des ressources. Étant donné toutefois les difficultés rencontrées lors de l'application de cette directive, le MSSS entend, pour l'exercice 2015-2016, préciser les conditions dans lesquelles il convient d'inclure un renouvellement aux obligations contractuelles présentées.

« **Activités accessoires de recherche**. La publication de directives en mai 2015 favorisera la conformité aux normes établies à l'égard de la présentation au rapport financier annuel de 2015-2016.

« ***Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux***. Le MSSS a poursuivi ses efforts tout au cours de l'exercice afin d'assurer le rétablissement de l'équilibre budgétaire des établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux. Sur la base des principes comptables généralement reconnus (PCGR) applicables au secteur public, les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux présentent avant la consolidation aux comptes publics du gouvernement, pour l'exercice 2014-2015, un excédent des charges sur les revenus de 37,4 M$, soit 0,16 % des revenus totaux de 22,8 G$ de ces mêmes établissements. Cependant, en considérant uniquement les résultats des établissements déficitaires, le déficit annuel est passé de 114,1 M$ en 2013-2014 à un montant de 117,2 M$ pour l'exercice terminé au 31 mars. Tout au cours de l'exercice 2014-2015, des rencontres ont eu lieu avec les agences de la santé et des services sociaux et les établissements en vue d'assurer le respect de l'équilibre budgétaire, tout en préservant l'accessibilité aux services requis par la population. De ces travaux a découlé la mise en place de plus d'une quarantaine de nouveaux plans d'équilibre budgétaire sanctionnés par le MSSS.

« Le MSSS va réitérer aux établissements et auditeurs externes les données à prendre en compte pour évaluer le respect de cette loi. La réduction du nombre d'établissements et d'auditeurs favorisera l'uniformité pour établir le respect de cette loi.

« Quant aux budgets déficitaires approuvés par les conseils d'administration, les établissements seront sensibilisés au fait de produire des budgets en équilibre. De plus, des précisions seront apportées au rapport financier annuel permettant de refléter les ajustements subséquents au budget initial approuvé par le MSSS. Toutefois, il importe de préciser que toute mesure de redressement pouvant affecter l'accessibilité et la qualité des services doit être approuvée par le MSSS avant son inclusion à la planification budgétaire des établissements.

« **Dossier Santé Québec**. Pour tous les nouveaux actifs informationnels d'intérêt commun qui seront développés ou dont le développement a débuté en 2015-2016, la propriété sera sous le Fonds des ressources informationnelles du secteur de la santé et des services sociaux (FRISSSS) qui est responsable de la gestion et du maintien de ces actifs. Toutefois, pour les actifs déjà existants, le ministère maintient le statu quo. »

Sigles

Sigles

CISSS	Centre intégré de santé et de services sociaux
CIUSSS	Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
DSQ	Dossier Santé Québec
FIRESSS	Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux
MGF	Manuel de gestion financière
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
RI-RTF	Ressources intermédiaires et ressources de type familial

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes
Mars 2016

CHAPITRE

7

Opinions modifiées, paragraphes d'observations et commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant

Réseau de la santé et des services sociaux
Réseau de l'éducation
Agence du revenu du Québec
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
Commission de la construction du Québec
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
Fonds du développement économique
Institut de la statistique du Québec
Société nationale de l'amiante

Faits saillants

Recommendations

Table des matières

I. [illegible] 1

II. [illegible] 3

A. [illegible] 3

[illegible] 3

B. [illegible] 5

[illegible] 5

[illegible] 6

C. [illegible] 8

[illegible] 8

[illegible] 9

[illegible] 10

D. [illegible] 12

[illegible] 12

[illegible] 13

III. [illegible] 15

A. [illegible] 15

B. [illegible] 16

[illegible] 16

[illegible] 17

C. [illegible] 18

D. [illegible] 19

IV. [illegible] 21

A. [illegible] 21

[illegible] 21

[illegible] 22

V. [illegible] 24

A. [illegible] 24

[illegible] 25

6 Commission de la construction du Québec 37
6.1 Dispositions législatives pour le régime supplémentaire de rentes 37
Commentaires de l'entité auditée
7 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec 39
7.1 Conformité à la *Loi sur le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec* 39
Recommandation
Commentaires de l'entité auditée
8 Fonds du développement économique 41
8.1 Prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances 41
Recommandation
Commentaires de l'entité auditée
9 Institut de la statistique du Québec 44
9.1 Conformité des opérations avec la loi constitutive 44
Recommandation
Commentaires de l'entité auditée
10 Société nationale de l'amiante 44
10.1 Processus de liquidation et de dissolution 44
Recommandation
Commentaires de l'entité auditée

Sigles 49

Le nom des entités était à jour en date du 27 janvier 2014.

1 Mise en contexte

1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux d'audit des états financiers de plusieurs entités du secteur public. Ces travaux portent sur les états financiers consolidés du gouvernement, sur les états financiers des organismes du gouvernement ainsi que sur les états financiers ou les rapports financiers de certaines entités du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport de l'auditeur indépendant », qui est publié avec les états financiers.

2 Suivant la formulation des Normes canadiennes d'audit (NCA), l'audit des états financiers a pour but d'« obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives ». Réalisé selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada, il implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et l'information fournis dans les états financiers préparés par la direction. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, notamment de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives résultant de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. L'audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres auditeurs lorsque leur est confié l'audit des états financiers :

- d'un organisme du gouvernement ;
- du bénéficiaire d'une subvention accordée par un organisme public ou par un organisme du gouvernement, lorsque ce bénéficiaire est un organisme du réseau de la santé et des services sociaux ou du réseau de l'éducation faisant partie du périmètre comptable défini dans les états financiers annuels du gouvernement ;
- de certains autres organismes satisfaisant à des conditions prévues par la loi.

4 L'auditeur doit exprimer une opinion non modifiée lorsqu'il conclut que les états financiers ont été préparés, dans tous leurs aspects significatifs, conformément au référentiel d'information financière applicable.

5 Lorsque l'auditeur conclut, à la lumière des éléments probants obtenus, que les états financiers pris dans leur ensemble ne sont pas exempts d'anomalies significatives ou lorsqu'il n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés lui permettant de conclure que les états

financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives, l'auditeur doit exprimer une opinion modifiée dans son rapport. Il existe trois types d'opinions modifiées :

- l'opinion avec réserve, lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies sont significatives, prises individuellement ou collectivement, mais qu'elles n'ont pas d'incidence généralisée sur les états financiers. Ce type d'opinion est également utilisé lorsque l'auditeur n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder son opinion, mais qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être significatives mais non généralisées ;
- l'opinion défavorable, lorsque l'auditeur conclut, après avoir obtenu des éléments probants suffisants et appropriés, que les anomalies, prises individuellement ou collectivement, ont des incidences à la fois significatives et généralisées sur les états financiers ;
- la formulation d'une impossibilité d'exprimer une opinion, notamment lorsque l'auditeur n'est pas en mesure d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés sur lesquels fonder une opinion, et qu'il conclut que les incidences éventuelles des anomalies non détectées sur les états financiers, si anomalies il y a, pourraient être à la fois significatives et généralisées.

6 En plus des paragraphes obligatoires, l'auditeur indépendant doit, lorsqu'il le juge nécessaire, attirer l'attention des utilisateurs des états financiers au moyen d'une mention additionnelle. Cette mention prend une des formes suivantes :

- un paragraphe d'observations concernant un ou plusieurs points qui font l'objet d'une présentation ou d'informations appropriées dans les états financiers et qui revêtent une importance telle qu'ils sont fondamentaux pour la compréhension des états financiers ;
- un paragraphe sur d'autres points dans lequel l'auditeur fait mention d'un ou de plusieurs points autres que ceux présentés ou faisant l'objet d'informations dans les états financiers et qui sont pertinents pour la compréhension de l'audit, des responsabilités de l'auditeur ou du rapport de celui-ci.

7 Ces mentions additionnelles ne constituent pas une modification de l'opinion de l'auditeur.

8 En outre, en vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général peut faire, dans son rapport de l'auditeur indépendant, tout commentaire qu'il juge approprié.

9 Par ailleurs, dans le cadre de l'audit des états financiers, le Vérificateur général procède à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Selon leur importance

financière, ils peuvent alors être mentionnés dans le rapport de l'auditeur indépendant, notamment par l'ajout de paragraphes consécutifs à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière peut être traitée dans les autres chapitres du présent tome ou dans les rapports qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

10 Les travaux qu'il effectue aux fins de l'audit des états financiers ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à communiquer aux responsables de la gouvernance et à la direction de l'entité auditée les déficiences importantes qu'il a notées. En de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport qui leur est adressé.

11 Le présent chapitre expose les opinions modifiées, les paragraphes d'observations, les cas de non-conformité ainsi que les recommandations y afférentes qui découlent des travaux effectués par le Vérificateur général au cours de la dernière année en matière d'audit des états financiers ou qui ont été relevés lors de l'exercice de son droit de regard et qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale. Toutefois, certaines réserves formulées dans le rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers d'entités bénéficiaires de paiements de transfert sont présentées uniquement dans le chapitre 2 du présent tome.

12 Le tableau 1 présente les recommandations relatives aux opinions modifiées, aux paragraphes d'observations et aux commentaires inclus dans les rapports de l'auditeur indépendant des années précédentes ainsi que le degré d'application de ces recommandations. Les sections suivantes du présent chapitre traitent des recommandations des années précédentes dont le degré d'application est insatisfaisant et des nouveaux éléments relevés au cours de l'exercice concernant les états financiers à l'égard desquels le rapport de l'auditeur indépendant est daté d'avant le 1er janvier 2016.

Tableau 1 État des recommandations

	Paragraphes	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Suivi reporté	Recommandation à l'Assemblée nationale formulée depuis
Ministère de la Santé et des Services sociaux					
Fournir aux établissements [agences et établissements publics avant le 1er avril 2015] toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.	56		√		2011-2012
Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.	57-58		√		2013-2014
Agence du revenu du Québec					
Renforcer le processus de clôture des états financiers des biens non réclamés et se doter des systèmes et des outils nécessaires afin d'assurer la production d'une information financière fiable et pertinente.	85	√			2011-2012
Respecter le délai légal de production des états financiers des biens non réclamés.	86-91		√		2009-2010
Commission de la construction du Québec					
Respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie.	104			√	2009-2010
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec					
Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.	105-107		√		2010-2011
Institut de la statistique du Québec					
Prendre les mesures requises afin de respecter l'article 38 de sa loi constitutive.	125-130		√		2014-2015

2 Réseau de la santé et des services sociaux

Équipe

Daniel Martel
Directeur de vérification

Guillaume Bellemare
Pier-Luc Fortin
Anne-Marie Martin
Josée Thiboutot

13 Annuellement, nous effectuons des travaux d'audit dans certains établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux faisant partie du périmètre comptable du gouvernement. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2015, nous avons audité les états financiers de deux établissements, soit le Centre de santé et de services sociaux (CSSS) Alphonse-Desjardins et le Centre universitaire de santé McGill (CUSM). Selon la norme portant sur l'audit de groupe, nous pouvons demander des travaux à certains auditeurs indépendants pour les entités les plus importantes. Dans ce chapitre, nous recensons, parmi les 196 rapports de l'auditeur indépendant (2014 : 196) portant sur les rapports financiers annuels, les réserves, les observations et les commentaires qui sont d'intérêt pour les parlementaires.

14 Dans les prochains paragraphes, nous traitons des réserves communes ainsi que des réserves particulières. Une réserve commune est une réserve s'appliquant à l'ensemble des agences et des établissements qui présentent une situation identique.

2.1 Réserve commune

Immeubles loués à la Société québécoise des infrastructures

15 Au 31 mars 2014, une dérogation commune aux Normes comptables canadiennes pour le secteur public (NCCSP) avait amené les auditeurs indépendants à inclure une réserve dans leur opinion sur les états financiers de 12 agences et de 100 établissements. Cette réserve concernait la comptabilisation inadéquate des immeubles loués à la Société québécoise des infrastructures (SQI).

16 Cette année, il n'y a toujours pas eu d'amélioration à l'égard de cette dérogation. Les agences et les établissements n'ont pas pu présenter les immeubles concernés ni les dettes afférentes dans leur état de la situation financière, puisque l'information n'était pas disponible. En effet, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a demandé aux auditeurs dans ses directives d'inscrire une réserve dans leur rapport pour le non-respect des NCCSP lorsque la situation était présente.

17 Au 31 mars 2015, une réserve commune relative aux immeubles loués à la SQI était inscrite dans les rapports de l'auditeur indépendant de 12 agences et de 103 établissements.

Le 1er avril 2015, la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* est entrée en vigueur.

18 Il convient de préciser que si cette réserve nuit à la fidélité des états financiers des agences et des établissements concernés, elle n'a toutefois pas d'incidence sur ceux du gouvernement. En effet, ce dernier procède aux ajustements requis pour que ses états financiers consolidés présentent correctement l'ensemble des immeubles des agences et des établissements du réseau.

2.2 Réserves particulières

19 Au 31 mars 2015, parmi les entités du réseau, y compris les deux entités que nous avons auditées, soit le CUSM et le CSSS Alphonse-Desjardins, nous avons répertorié 57 agences et établissements pour lesquels les auditeurs indépendants ont formulé des opinions modifiées comportant des réserves autres que celle décrite ci-dessus. À titre comparatif, l'an dernier, nous en avions recensé 55.

20 Pour une quatrième année consécutive, il y a une croissance du nombre d'opinions modifiées formulées par les auditeurs des agences et des établissements du réseau, ce qui s'avère préoccupant.

21 Tout comme l'an dernier, un nombre important d'opinions modifiées formulées concerne la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations.

Paiements de transfert relatifs aux immobilisations

22 Depuis l'entrée en vigueur de la norme sur les paiements de transfert, une divergence d'interprétation de cette norme est apparue au sein de la profession comptable. Nous avons d'ailleurs formulé une opinion avec réserve dans notre rapport de l'auditeur indépendant sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec à ce sujet. Le lecteur trouvera des explications plus détaillées à cet égard dans le chapitre 2 du présent tome.

23 Le réseau de la santé et des services sociaux n'a pas échappé à cette divergence. Des réserves ont été formulées par des auditeurs indépendants, dont le Vérificateur général du Québec.

24 Au 31 mars 2015, les rapports de l'auditeur indépendant de 5 agences et de 41 établissements (5 agences et 40 établissements au 31 mars 2014) contenaient une réserve concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations.

25 Les agences et les établissements concernés par cette réserve sont énumérés dans le tableau 2.

Tableau 2 Réserve concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations

	31 mars	
	2015	2014
ASSS du Bas-Saint-Laurent	√	√
ASSS de la Côte-Nord	√	√
ASSS de Lanaudière	√	√
ASSS de l'Estrie	√	√
ASSS des Laurentides	√	√
Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord	√	√
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement de Chaudière-Appalaches	√	√
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement de la Montérégie-Est	√	√
Centre de réadaptation en déficience physique Le Bouclier	√	√
Centre de réadaptation en dépendance Domrémy-de-la-Mauricie–Centre-du-Québec	√	√
Centre de réadaptation InterVal	√	√
Centre de réadaptation La Myriade	√	√
Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM)		√
Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	√	√
Centre jeunesse de Québec	√	√
CSSS Alphonse-Desjardins (voir l'annexe 2 du chapitre 2 du présent tome)	√	√
CSSS Cléophas-Clermont	√	√
CSSS d'Antoine-Labelle	√	√
CSSS d'Argenteuil	√	√
CSSS de Chicoutimi	√	√
CSSS de Jonquière		√
CSSS de Kamouraska	√	√
CSSS de La Basse-Côte-Nord	√	√
CSSS de La Haute-Côte-Nord–Manicouagan	√	√
CSSS de La Matapédia	√	√
CSSS de La Mitis	√	√
CSSS de La Vallée-de-la-Gatineau	√	√
CSSS de Maskinongé	√	√
CSSS de Memphrémagog	√	√
CSSS de Port-Cartier	√	√
CSSS de Saint-Jérôme	√	√
CSSS de Saint-Léonard et Saint-Michel	√	√
CSSS des Basques	√	√

ASSS Agence de la santé et des services sociaux

Tableau 2 **Réserve concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations (suite)**

	31 mars	
	2015	**2014**
CSSS de Sept-Îles	✓	✓
CSSS des Sommets	✓	✓
CSSS de Thérèse-De Blainville	✓	✓
CSSS de Trois-Rivières	✓	✓
CSSS Domaine-du-Roy	✓	✓
CSSS du Cœur-de-l'Île	✓	✓
CSSS du Haut-Saint-Maurice	✓	✓
CSSS du Lac-des-Deux-Montagnes	✓	✓
CSSS Maria-Chapdelaine	✓	✓
CSSS Pierre-Boucher	✓	
CUSM (voir l'annexe 2 du chapitre 2 du présent tome)	✓	
Hôpital Jeffery Hale – Saint Brigid's	✓	✓
Hôpital Santa Cabrini	✓	✓
Institut de réadaptation en déficience physique de Québec	✓	✓
Institut universitaire en santé mentale de Québec	✓	
Nombre d'entités	**[illegible]**	**[illegible]**

Autres réserves particulières

26 Outre les réserves concernant les paiements de transfert à l'égard des immobilisations, les auditeurs des agences et des établissements ont exprimé des réserves particulières sur d'autres sujets.

27 Au 31 mars 2015, les rapports de l'auditeur indépendant de 16 entités du réseau de la santé et des services sociaux contenaient une réserve particulière (voir tableau 3). Toutefois, celui du CSSS Alphonse-Desjardins en contenait 2. À titre comparatif, l'an dernier, nous avions recensé 21 réserves particulières pour 19 entités.

28 Soulignons que les anomalies décrites dans le tableau 3 ont également une incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement puisque ces entités sont comprises dans son périmètre comptable. Toutefois, cette incidence n'est pas significative.

Tableau 3 : Autres risques particuliers

	Et aussi	
	[illegible]	[illegible]
[illegible]		
Comptabilisation inadéquate de contrats ou multi-partenariat public-privé (PPP) (voir chapitre 1 de présent tome)	✓	✓
[illegible]		
Comptabilisation inadéquate d'un contrat ou mode PPP (voir chapitre 1 de présent tome)	✓	✓
[illegible]		
Données comparatives non retraitées à la suite d'une modification de méthode comptable (chapitre 2) ; régularisation des immobilisations, cette modification ayant été appliquée prospectivement		✓
[illegible]		
Éléments probants insuffisants pour des débiteurs du réseau de la santé et des services sociaux	✓	✓
[illegible]		
Éléments probants insuffisants pour des débiteurs du réseau de la santé et des services sociaux	✓	✓
Ajustements des dépenses inadéquatement ou ayant été différés du système d'information		✓
[illegible]		
Éléments probants insuffisants pour des débiteurs du réseau de la santé et des services sociaux	✓	
[illegible]		
Non-exhaustivité des obligations contractuelles	✓	✓
Éléments probants insuffisants pour déterminer le montant de la dévaluation devant être prise pour certaines immobilisations	✓	
[illegible]		
Non-constitution d'organismes contrôlés	✓	✓
[illegible]		
Comptabilisation inadéquate des revenus de paiements de transfert perçus relativement aux immobilisations	✓	
[illegible]		
Comptabilisation inadéquate, à titre de revenus reportés dans le fonds d'immobilisations, de montants constatés relatifs au financement de certains projets d'immobilisations présentés au fonds d'exploitation		✓
[illegible]		
Comptabilisation inadéquate, à titre de revenus reportés dans le fonds d'immobilisations, de montants constatés relatifs au financement de certains projets d'immobilisations présentés au fonds d'exploitation		✓

[illegible]

Tableau 1 [illegible]

	[illegible]	
	[illegible]	[illegible]
[illegible]		
[illegible]		[illegible]
[illegible]		[illegible]
[illegible]		[illegible]
[illegible]		[illegible]
[illegible]	[illegible]	
[illegible]		[illegible]
[illegible]		[illegible]
[illegible]	[illegible]	
[illegible]	[illegible]	
[illegible]		[illegible]
[illegible]		[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec

4.7 Au 31 mars 2015, l'Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec présentait dans ses revenus reportés une somme de 4,3 millions de dollars, laquelle représente les soldes de fonds de partenariat relatifs à des ententes signées avant le 1er août 2013. Ces soldes seront utilisés lors d'activités de recherche à venir. Conformément aux NCECSP, cette somme aurait dû être constatée à titre de revenu dans l'exercice au cours duquel elle a été reçue. Puisqu'aucune affectation à des fins précises n'était prévue dans les ententes de partenariat, il n'y avait plus lieu de reporter cette somme. Cela a eu pour effet de surévaluer les revenus reportés de 4,3 millions au 31 mars 2015 (4,9 millions au 31 mars 2014) et de sous-évaluer les surplus cumulés d'un montant équivalent. Par conséquent, une réserve a été incluse dans le rapport de l'auditeur. Ce sujet fait l'objet d'explications plus détaillées dans le chapitre 4 du présent tome.

Institut universitaire en santé mentale Douglas

4.8 L'Institut universitaire en santé mentale Douglas a présenté dans l'exercice 2015 la correction de la comptabilisation des paiements de transfert non autorisés relativement à l'exploitation touchant l'exercice 2014. Par conséquent, l'auditeur a formulé une réserve concernant la non-comparabilité des données de l'exercice 2015 avec celles de 2014 dans son rapport.

4.3 Autres commentaires formulés par les auditeurs indépendants

4.9 Pour les agences et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, le MSSS demande aux auditeurs, à même leur rapport portant sur le rapport financier annuel, une validation de la conformité :

- aux dispositions de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS) et aux règlements s'y rapportant, dans la mesure où sont touchés les revenus et les charges ;
- aux explications et aux définitions liées à la préparation du rapport financier annuel (états financiers) ;
- aux définitions contenues dans le *Manuel de gestion financière* publié par le MSSS en ce qui a trait à ses pratiques comptables.

4.10 La plupart du temps, les éléments de non-conformité relevés sont présentés dans des commentaires inscrits en annexe du rapport de l'auditeur indépendant. Cette annexe est prévue dans le rapport financier annuel.

4.11 L'auditeur a aussi pour mandat de remplir un « questionnaire de l'auditeur indépendant » concernant divers sujets de conformité, des déficiences de contrôle et des anomalies. Un rapport établi par l'auditeur accompagne ce questionnaire et les commentaires sur les écarts relevés sont consignés aussi en annexe de ce rapport.

Commentaires concernant la conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*

47 Au 31 mars 2015, 53 % des établissements (95 sur 180) étaient en déficit ; ils ne se conformaient donc pas à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. De ces 95 établissements, 61 font l'objet de commentaires de l'auditeur.

48 La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* est applicable aux établissements publics seulement. Le surplus ou le déficit annuel inscrit dans les états financiers des établissements correspond au cumul des résultats des deux fonds, soit le fonds d'exploitation et le fonds d'immobilisations. Ce surplus ou ce déficit est établi selon les NCCSP, et il permet d'évaluer le respect ou non de la loi. Le MSSS a communiqué une directive claire sur la façon de déterminer le non-respect de la loi dans ses instructions concernant l'exercice du 31 mars 2015. Le tableau 4 précise, pour les 95 établissements publics présentant un déficit annuel au 31 mars 2015, si l'auditeur indépendant a fait des commentaires sur le respect de la loi et, le cas échéant, le document dans lequel il l'a fait.

49 Ce sujet fait l'objet d'explications plus détaillées dans le chapitre 6 du présent tome.

Tableau 4 Conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*

Établissements déficitaires au 31 mars 2015	Commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant	Commentaires dans l'annexe du questionnaire de l'auditeur indépendant ou du rapport de l'auditeur	Aucun commentaire malgré la présence d'un déficit
Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord			√
Centre de réadaptation de la Gaspésie			√
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle de Québec			√
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle et en troubles envahissants du développement de l'Estrie			√
Centre de réadaptation en déficience physique Le Bouclier			√

Tableau 4 **Conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* (suite)**

Établissements déficitaires au 31 mars 2015	Commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant	Commentaires dans l'annexe du questionnaire de l'auditeur indépendant ou du rapport de l'auditeur	Aucun commentaire malgré la présence d'un déficit
Centre de réadaptation en dépendance de Montréal			√
Centre de réadaptation en dépendance de Québec			√
Centre de réadaptation Estrie inc.		√	
Centre de réadaptation Foster			√
Centre de réadaptation InterVal		√	
Centre de santé Tulattavik de l'Ungava			√
Centre de soins prolongés Grace Dart		√	
Centre hospitalier de St. Mary		√	
Centre jeunesse de Laval			√
Centre jeunesse de l'Estrie			√
Centre jeunesse des Laurentides		√	
Centre jeunesse Gaspésie – Les Îles			√
Centre local de services communautaires Naskapi		√	
Centre Miriam			√
Centre régional de réadaptation La RessourSe		√	
Centres jeunesse de l'Outaouais		√	
Centre universitaire de santé McGill	√		
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James			√
Corporation du Centre de réadaptation Lucie-Bruneau			√
Corporation du Centre hospitalier gériatrique Maimonides			√

Tableau 4 **Conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* (suite)**

Établissements déficitaires au 31 mars 2015	Commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant	Commentaires dans l'annexe du questionnaire de l'auditeur indépendant ou du rapport de l'auditeur	Aucun commentaire malgré la présence d'un déficit
CSSS Champlain-Charles-Le Moyne		√	
CSSS d'Ahuntsic et Montréal-Nord		√	
CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable		√	
CSSS de Charlevoix			√
CSSS de Gatineau		√	
CSSS de Jonquière		√	
CSSS de Kamouraska		√	
CSSS de la Baie-des-Chaleurs			√
CSSS de la Basse-Côte-Nord		√	
CSSS de la Côte-de-Gaspé			√
CSSS de la Haute-Côte-Nord-Manicouagan		√	
CSSS de la Haute-Gaspésie			√
CSSS de la Haute-Yamaska		√	
CSSS de la Minganie		√	
CSSS de la MRC-de-Coaticook		√	
CSSS de la Pointe-de-l'Île		√	
CSSS de Laval			√
CSSS de la Vallée-de-la-Gatineau		√	
CSSS de la Vallée-de-l'Or		√	
CSSS de la Vieille-Capitale			√
CSSS de l'Énergie			√
CSSS de l'Ouest-de-l'Île		√	
CSSS de Matane			√
CSSS de Papineau		√	
CSSS de Port-Cartier		√	
CSSS de Portneuf		√	
CSSS de Québec-Nord			√
CSSS de Rivière-du-Loup			√
CSSS de Rouyn-Noranda		√	

Tableau 4 Conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* (suite)

Établissements déficitaires au 31 mars 2015	Commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant	Commentaires dans l'annexe du questionnaire de l'auditeur indépendant ou du rapport de l'auditeur	Aucun commentaire malgré la présence d'un déficit
CSSS de Saint-Jérôme		√	
CSSS de Saint-Léonard et Saint-Michel		√	
CSSS des Aurores-Boréales		√	
CSSS des Collines		√	
CSSS des Îles		√	
CSSS des Sommets		√	
CSSS de Trois-Rivières		√	
CSSS de Vaudreuil-Soulanges			√
CSSS Drummond		√	
CSSS du Coeur-de-l'Île		√	
CSSS du Granit			√
CSSS du Haut-Saint-François		√	
CSSS du Lac-des-Deux-Montagnes		√	
CSSS du Pontiac		√	
CSSS du Rocher-Percé			√
CSSS du Sud de Lanaudière		√	
CSSS du Sud-Ouest–Verdun		√	
CSSS du Suroît		√	
CSSS du Témiscamingue		√	
CSSS du Val-Saint-François		√	
CSSS Jeanne-Mance		√	
CSSS Les Eskers de l'Abitibi		√	
CSSS Pierre-Boucher		√	
CSSS Richelieu-Yamaska		√	
Hôpital chinois de Montréal		√	
Hôpital du Sacré-Coeur de Montréal		√	
Hôpital général juif Sir Mortimer B. Davis			√
Hôpital Jeffery Hale–Saint Brigid's		√	
Hôpital Maisonneuve-Rosemont		√	

Tableau 4 **Conformité à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* (suite)**

Établissements déficitaires au 31 mars 2015	Commentaires dans le rapport de l'auditeur indépendant	Commentaires dans l'annexe du questionnaire de l'auditeur indépendant ou du rapport de l'auditeur	Aucun commentaire malgré la présence d'un déficit
Hôpital Santa Cabrini		√	
Institut canadien-polonais du bien-être inc.			√
Institut de Cardiologie de Montréal		√	
Institut de réadaptation en déficience physique de Québec		√	
Institut de réadaptation Gingras-Lindsay-de-Montréal		√	
Institut Nazareth et Louis-Braille			√
Institut Philippe-Pinel de Montréal			√
Institut Raymond-Dewar			√
Institut universitaire de gériatrie de Montréal		√	
Institut universitaire en santé mentale de Montréal		√	
Institut universitaire en santé mentale Douglas		√	
Pavillon du Parc		√	
Nombre d'établissements	**1**	**60**	**34**
Total des établissements déficitaires			**95**

Autres commentaires de non-conformité

50 Notre analyse des commentaires présentés en annexe du rapport de l'auditeur sur les états financiers ou en annexe du questionnaire de l'auditeur indépendant nous permet de faire un portrait des commentaires les plus fréquents.

51 Sept établissements ne se sont pas conformés à l'article 115 de la LSSSS. Celui-ci prévoit que « les coûts de toutes les activités accessoires doivent toutefois être recouvrés auprès de la clientèle ou être autrement pourvus au moyen de contributions bénévoles versées par des tiers à cette fin ». Ces activités ne doivent pas être déficitaires.

52 La non-conformité à l'article 263 de la LSSSS a aussi été mentionnée à trois reprises dans les commentaires de l'auditeur. Cet article stipule qu'un établissement public ne peut, sans avoir obtenu l'autorisation préalable de l'agence, donner en location, prêter ou autrement permettre l'utilisation de ses immeubles par des tiers pour une période excédant un an ou louer un immeuble.

53 La *Loi sur les contrats des organismes publics* établit des balises sur le mode de sélection des fournisseurs à retenir lors de l'attribution de contrats. L'établissement ou l'agence recourt soit à un processus d'appel d'offres public ou d'appel d'offres sur invitation, soit au gré à gré selon l'importance des sommes en cause et la nature des biens et services requis. L'objectif est de favoriser la transparence du processus d'attribution des contrats et le traitement intègre et équitable des concurrents au moindre coût. Des auditeurs ont fait des commentaires sur la non-conformité à cette loi pour trois établissements.

54 Par ailleurs, 20 commentaires ont été formulés concernant diverses situations de non-conformité en lien avec les paiements faits à des employés relativement à leurs conditions salariales.

55 De même, deux commentaires ont été formulés pour d'autres situations. Une situation de non-conformité à l'article 278 de la LSSSS a fait l'objet d'un commentaire de l'auditeur d'un établissement. En vertu de cet article, un établissement doit transmettre, dans les trois mois après la fin de son exercice financier, un rapport annuel de gestion à l'agence. D'autre part, une situation a également été observée concernant l'article 154 de la LSSSS, lequel mentionne que tout membre d'un conseil d'administration qui a un intérêt dans une entreprise qui met en conflit son intérêt personnel et celui du conseil ou de l'un des établissements qu'il administre doit dénoncer par écrit son intérêt au conseil d'administration. En vue de s'assurer de l'application de cet article ainsi que de la transparence et de l'intégrité des personnes responsables de la gouvernance des établissements, ceux-ci élaborent un code d'éthique pour les membres de leur conseil d'administration. Ce code prévoit normalement que tout administrateur, avant d'entrer en fonction et à tout renouvellement de mandat, doit signer et remettre au conseil une déclaration d'intérêt, laquelle doit être mise à jour chaque fois que la situation de la personne change. L'absence de divulgation relative à ce processus de déclaration d'intérêt a été signalée par l'auditeur d'un établissement.

2.4 Suivi des mesures prises par le ministère de la Santé et des Services sociaux

56 Dans le tome portant sur la vérification de l'information financière et d'autres travaux connexes publié en février 2015, nous avions recommandé au ministère de fournir aux agences et aux établissements publics toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles

ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers. Les efforts du MSSS en vue de l'application de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* (en vigueur le 1er avril 2015) ont mis un frein aux travaux en cours au MSSS concernant la propriété des immeubles loués à la SQI. Ainsi, notre recommandation n'a donné lieu à aucun progrès en 2015.

57 Dans le tome publié en février 2015, nous avions aussi recommandé au ministère d'effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs. Durant l'année 2014-2015, le MSSS a poursuivi son analyse du tableau État du suivi des réserves, commentaires et observations formulés par l'auditeur indépendant, lequel était intégré dans les rapports financiers annuels des établissements au 31 mars 2014. En vue de la préparation des rapports financiers annuels de l'exercice 2015, le MSSS a tenu une rencontre avec chaque agence, le but était d'analyser le sommaire des réserves, des commentaires et des observations de chacun des établissements sous sa responsabilité. Le ministère voulait ainsi insister sur l'importance d'effectuer un suivi rigoureux des réserves figurant dans le rapport de l'auditeur et des autres commentaires ajoutés par l'auditeur en annexe de ses différents rapports joints au rapport financier annuel.

58 Des progrès ont été réalisés dans la dernière année concernant les réserves particulières : 13 sur les 21 présentes en 2014 ont été prises en compte dans l'exercice 2015. Toutefois, on comptait 7 nouvelles réserves au 31 mars 2015. C'est donc dire que, dans l'ensemble, les initiatives du MSSS n'ont pas permis d'améliorer significativement la situation. La présence de réserves particulières dans les rapports de l'auditeur indépendant persiste. De plus, les réserves touchant les paiements de transfert demeurent. Par conséquent, les progrès relatifs à l'application de notre recommandation demeurent insatisfaisants.

59 Pour les commentaires ayant trait à la non-conformité, ceux-ci sont aussi compris dans le tableau État du suivi des réserves, commentaires et observations formulés par l'auditeur indépendant. À ce titre, ils sont considérés dans les échanges que le MSSS a avec les agences responsables des établissements pour lesquels un ou des éléments de non-conformité ont été relevés. De façon plus particulière, le MSSS a précisé dans ses directives pour la préparation du rapport financier annuel 2015 les éléments à considérer pour évaluer si l'établissement a respecté ou non la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.

60 Nous invitons le MSSS à poursuivre ses efforts afin de contribuer à l'amélioration de la qualité des données liées à la reddition de comptes des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, laquelle figure dans leur rapport financier annuel.

Recommandations

47 Les recommandations suivantes s'adressent de nouveau au ministère.

- Fournir aux établissements (agences et établissements publics) avant le 1er avril 2015 toute l'information requise afin qu'ils puissent se conformer aux normes auxquelles ils sont assujettis pour la préparation de leurs états financiers.
- Effectuer un suivi auprès des entités du réseau de la santé et des services sociaux afin de s'assurer que celles-ci mettent en place les mesures appropriées pour régler les problèmes amenant des réserves dans les rapports des auditeurs.

Commentaires de l'entité visée

L'entité visée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Réserve commune.** Lorsque le contexte le permettra, le MSSS pourra reprendre la démarche entreprise en 2013-2014 afin de régulariser la problématique. Toutefois, comme mentionné, la réserve à l'égard des immeubles loués à la SQI par les établissements n'a aucune incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement.

« **Réserves particulières.** Le MSSS va poursuivre ses efforts afin d'amener les établissements à respecter le référentiel comptable applicable dans le réseau de la santé et des services sociaux. Toutefois, il importe de souligner que le règlement de la divergence d'interprétation de la norme sur les paiements de transfert relatifs aux immobilisations favoriserait davantage d'uniformité de l'opinion dans les rapports de l'auditeur indépendant. »

3 Réseau de l'éducation

3.1 Audit des états financiers des établissements

(1) Depuis l'inclusion des établissements publics du réseau de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement et à la suite des modifications législatives à la Loi sur le vérificateur général, nous effectuons des travaux d'audit dans certains établissements. En 2014-2015, nous avons procédé à l'audit des états financiers de la Commission scolaire de la Capitale, du Collège Dawson et de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

(2) Nous exerçons également un droit de regard sur les travaux des auditeurs indépendants des autres entités du réseau de l'éducation en examinant les rapports que ceux-ci produisent.

(3) Dans les prochains paragraphes, nous présentons les principaux éléments inclus dans les rapports de l'auditeur indépendant qui sont d'intérêt pour les parlementaires.

3.2 Réserves découlant de la comptabilisation de paiements de transfert relatifs aux immobilisations

(4) À cause des divergences d'opinions au sein de la profession comptable quant à l'interprétation de la norme sur les paiements de transfert, ces divergences sont apparues à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme s'aplliant de ces paiements, le 1er avril 2012. Par conséquent, le traitement comptable adopté par un établissement du réseau de l'éducation et l'opinion formulée par l'auditeur indépendant dans les états financiers peuvent différer d'un établissement à l'autre.

(5) Au 30 juin 2015, les rapports de l'auditeur indépendant de neuf établissements (huit établissements au 30 juin 2014) contenaient des réserves concernant la comptabilisation inadéquate des paiements de transfert relatifs aux immobilisations.

(6) Ces réserves portent sur deux volets relatifs à la comptabilisation de ces subventions, soit l'autorisation du transfert et le report du revenu de subventions.

Autorisation des paiements de transfert

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Tableau 6 **[illegible]**

	[illegible]	
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]		[illegible]
[illegible]	[illegible]	
[illegible]	[illegible]	
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]		[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	
[illegible]	[illegible]	[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[redacted] Agence du revenu du Québec

[redacted] Base ou éclaircissements administratifs par l'Agence

[redacted]

69 *Puisque les données inscrites au titre des biens non réclamés dans une note complémentaire des états financiers de l'Agence portant sur les activités de nature administrative sont significatives, une réserve est présentée annuellement dans le rapport de l'auditeur indépendant qui y est joint, afin de mentionner que ces données n'ont pu être auditées.*

70 La retard dans la production des états financiers des biens non réclamés a une incidence sur les états financiers de l'Agence. En effet, celle-ci est fiduciaire de ces biens au sens des normes comptables. Les états financiers de l'Agence pour l'exercice clos au 31 mars de chaque année doivent donc présenter, dans une note complémentaire, des données relatives aux biens non réclamés en date du 31 décembre précédant la fin de son exercice, donc ceux en date du 31 décembre 2014 pour les états financiers au 31 mars 2015.

71 Le retard dans la production des états financiers des biens non réclamés ne nous permet pas d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés à l'égard des données ni de déterminer si celles-ci auraient dû être ajustées dans la note complémentaire des états financiers de l'Agence, ce qui justifie la réserve ajoutée.

Recommandation

72 La recommandation suivante s'adresse de nouveau à l'Agence du revenu du Québec.

- **Respecter le délai légal de production des états financiers des biens non réclamés.**

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à la recommandation.

Commentaires de l'Agence du revenu du Québec

« Revenu Québec continue de déployer tous les efforts nécessaires afin de respecter le délai légal de production des états financiers des biens non réclamés. La production des états financiers des biens non réclamés pour l'exercice clos le 31 décembre 2014 est prévue pour le 28 février 2016 et celle des états financiers de l'exercice clos le 31 décembre 2015 est prévue pour le 30 juin 2016. Ainsi, les états financiers des biens non réclamés 2014 et 2015 devraient être audités en temps opportun pour être joints au rapport annuel de gestion de 2015-2016 de Revenu Québec à l'intérieur du délai prescrit, permettant ainsi d'éliminer la réserve dans les états financiers de l'Agence (activités de nature administrative) concernant les données relatives aux biens non réclamés qui seront présentées par voie de note pour l'exercice clos le 31 mars 2016. »

5 Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Équipe

Yves Duré
Directeur de vérification

Joëlle Châteauvert
Caroline Bolduc

5.1 Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités

Situation financière du régime

93 Nous avons procédé à l'audit des états financiers de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) et des états financiers des régimes de retraite qu'elle administre pour l'exercice clos le 31 décembre 2014.

94 Nos travaux nous ont amenés, pour une deuxième année consécutive, à ajouter un paragraphe d'observations dans le rapport de l'auditeur indépendant du Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités (RRMCM) pour attirer l'attention du lecteur sur un risque de liquidité mentionné par la CARRA dans les états financiers de ce régime.

95 Au 31 décembre 2014, le RRMCM disposait d'un actif net disponible de 2,6 millions de dollars pour faire face à ses obligations, lesquelles représentaient 9,9 millions à cette date. Cet actif net sera insuffisant : la caisse du régime sera vraisemblablement épuisée en 2017, si aucun geste n'est posé.

96 En effet, le droit de participer à ce régime a été aboli le 1er janvier 1989, étant donné que le Régime de retraite des élus municipaux (RREM) a été mis en place à cette date. Par conséquent, il n'y a plus eu de cotisations versées au RRMCM depuis. En outre, le versement des prestations représente environ un million de dollars par année et réduit l'actif net disponible. La seule augmentation possible de l'actif provient des rendements que les placements du régime procurent. Ces derniers généreront un faible rendement au cours des prochains exercices puisque, depuis le 1er janvier 2015, les sommes disponibles sont placées dans des dépôts à participation dont le rendement attendu avoisine 1 %.

97 La *Loi sur les régimes de retraite des maires et des conseillers des municipalités* ne précise pas qui assumera le paiement des prestations lorsque l'actif sera épuisé. Nous suivrons attentivement l'évolution de la situation au cours des prochains exercices.

La Régie des rentes du Québec et la CARRA sont regroupées, depuis le 1er janvier 2015, en un seul organisme nommé Retraite Québec.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

« Au cours des dernières années, la CARRA a travaillé avec les parties concernées à l'élaboration d'une solution au problème de liquidité du RRMCM. La solution privilégiée passera nécessairement par des modifications législatives. »

6 Commission de la construction du Québec

Équipe

Sylvie Lenoir
Directrice de vérification

Stéphanie Lajeunesse

6.1 Dispositions législatives pour le régime supplémentaire de rentes

98 Nous avons procédé à l'audit des états financiers du régime supplémentaire de rentes administré par la Commission de la construction du Québec pour l'exercice clos le 31 décembre 2014. Les travaux d'audit nous ont permis d'exprimer une opinion non modifiée sur les états financiers du régime. Cependant, notre rapport de l'auditeur indépendant comprend un paragraphe d'observations faisant état d'un cas de non-conformité aux dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

99 À la suite de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2001, de la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et d'autres dispositions législatives*, nos rapports portant sur les états financiers du régime supplémentaire de rentes pour les exercices clos pendant la période allant du 31 décembre 2001 au 31 décembre 2014 comportaient une mention concernant le non-respect de certaines dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. De fait, les dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite n'ont pas été appliquées au régime supplémentaire de rentes depuis 2001. Au cours de cette période, les discussions concernant l'application de ces dispositions pour le régime se sont poursuivies entre la Commission et la Régie des rentes du Québec (RRQ).

La RRQ et la CARRA sont regroupées, depuis le 1er janvier 2016, en un seul organisme nommé Retraite Québec.

100 En vertu de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, la période d'amortissement des déficits actuariels de solvabilité ne peut excéder cinq ans.

101 Selon la Commission, l'application de la période d'amortissement prévue par la loi, sur la base de 153 millions d'heures travaillées projetées annuellement, aurait entraîné une cotisation patronale pour services passés de 3,59 dollars par heure travaillée en 2015 par un apprenti ou un compagnon au lieu de la cotisation pour services passés établie à 1,335 dollar. Une cotisation pour services passés de 3,59 dollars par heure travaillée pour les cinq prochaines années aurait permis d'amortir le déficit actuariel de solvabilité de 2,6 milliards de dollars au 31 décembre 2014. De cette somme, 1,6 milliard n'est pas couvert par la cotisation pour services passés, l'hypothèse étant que la cotisation est établie à 1,335 dollar pour les cinq prochaines années.

102 Notons que, depuis le 28 juin 2015, la cotisation patronale pour services passés versée au compte général est passée de 1,335 dollar par heure travaillée à 1,095 dollar à la suite d'une modification au régime. Cette modification a été apportée dans le but d'imputer les frais d'administration au compte

Le régime supplémentaire de rentes est constitué de trois comptes distincts : le compte général, le compte complémentaire et le compte des retraités. Le compte général est un compte à prestations déterminées. Depuis le 26 décembre 2004, les participants n'accumulent plus de prestations de rente dans ce compte et celui-ci est alimenté uniquement par les cotisations patronales pour services passés, lesquelles sont versées pour amortir le déficit actuariel du régime. Le compte complémentaire est un compte à cotisations déterminées.

complémentaire plutôt qu'au compte général. La réduction de 0,24 dollar par heure travaillée a entraîné une augmentation équivalente de la cotisation patronale pour services courants versée au compte complémentaire.

103 **Rappelons que le présent rapport porte sur les états financiers du régime supplémentaire de rentes pour l'exercice clos le 31 décembre 2014. Or, la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées* a été sanctionnée le 26 novembre 2015 et elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2016. Cette loi établit une nouvelle méthode de financement applicable aux régimes de retraite à prestations déterminées en remplaçant le financement selon l'approche de solvabilité par un financement axé sur la capitalisation. Les nouvelles dispositions législatives prévoient notamment une provision de stabilisation qui sera constituée par des gains actuariels et des cotisations particulières d'exercice et d'équilibre.**

104 **Lors de notre audit des états financiers du régime supplémentaire de rentes pour l'exercice clos le 31 décembre 2014, nous avions recommandé à la Commission de respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie. Mentionnons que la Commission avait adhéré à cette recommandation. Étant donné que des modifications à cette loi sont entrées en vigueur le 1er janvier 2016 et que les modalités d'application de plusieurs dispositions relatives au financement du régime seront précisées dans des règlements dont la publication est à venir, le suivi de cette recommandation est reporté. Lors de l'audit des états financiers du régime supplémentaire de rentes pour les exercices suivants, nous examinerons l'incidence des nouvelles dispositions législatives et nous évaluerons si la Commission respecte les dispositions dorénavant en vigueur.**

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires de la Commission de la construction du Québec

« La *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées* est entrée en vigueur au 1er janvier 2016 et vient régulariser la situation de la Commission concernant le financement sur base de solvabilité qui ne sera plus requis. De plus, la Commission est toujours en discussion avec la Régie des rentes du Québec (Retraite Québec maintenant) ainsi qu'avec ses partenaires afin, notamment, d'assurer l'intégration des approches de financement et mécanismes de réserves prévues au *Règlement sur les régimes complémentaires d'avantages sociaux dans l'industrie de la construction* avec les nouvelles dispositions législatives. »

7 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

Équipe

Christian Madore
Directeur de vérification
Sylvie Turgeon

7.1 Conformité à la *Loi sur le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec*

105 Depuis quelques années, notre rapport de l'auditeur indépendant portant sur les états financiers du Conservatoire de musique et d'art dramatique fait état d'un cas de non-conformité aux dispositions financières de la *Loi sur le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec*.

106 L'article 57 de cette loi stipule ce qui suit : « Le Conservatoire ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations dont le coût dépasse, dans un même exercice financier, les sommes dont il dispose pour l'exercice au cours duquel ces paiements sont effectués ou ces obligations assumées. »

107 L'existence d'un déficit cumulé dans les états financiers du Conservatoire témoigne du fait que ce dernier contrevient aux dispositions de sa loi constitutive. De plus, ce déficit, présent depuis 2008-2009, s'accroît chaque année.

108 D'autre part, nous avons exprimé une opinion avec réserve sur les états financiers du Conservatoire. Une dérogation à la norme comptable sur les paiements de transfert en constitue le fondement. Cette situation fait l'objet d'explications dans le chapitre 2 du présent tome.

109 N'eût été cette dérogation, le Conservatoire présenterait tout de même un déficit cumulé, mais celui-ci serait moindre. Le tableau 6 présente l'évolution du déficit cumulé et l'incidence de la réserve relative aux paiements de transfert sur ce déficit pour les états financiers qui étaient publics au moment de rédiger ce rapport.

Tableau 6 Déficit cumulé et réserve relative aux paiements de transfert (en dollars)

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Déficit cumulé présenté dans les états financiers	314 936[1]	2 638 192[1]	5 665 379	6 106 952	10 221 394	12 037 761
Incidence de la réserve sur ce déficit[2]	–	–	–	–	(1 631 711)	(2 190 076)
Déficit cumulé ajusté	**314 936**	**2 638 192**	**5 665 379**	**6 106 952**	**8 589 683**	**9 847 685**

1. L'apport du gouvernement du Québec a été soustrait du déficit cumulé présenté dans les états financiers 2008-2009 et 2009-2010, étant donné que cet apport est inclus dans le déficit cumulé des états financiers des exercices suivants.
2. Cette réserve est liée à la nouvelle norme comptable sur les paiements de transfert, qui est entrée en vigueur en 2012-2013.

Source : Rapports annuels d'activités du Conservatoire.

110 En mars 2015, le ministère de la Culture et des Communications a annoncé une contribution additionnelle de 1,8 million de dollars au Conservatoire pour son exercice financier 2015-2016. Cette contribution, jumelée à des mesures de réduction de dépenses, vise à lui permettre de réaliser un surplus annuel de un million et de résorber partiellement son déficit cumulé.

Recommandation

111 La recommandation suivante s'adresse de nouveau au Conservatoire.

R1 Prendre les dispositions nécessaires afin de respecter l'article 57 de sa loi constitutive.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à la recommandation.

Commentaires du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

« Au cours de la dernière année, d'importants travaux ont été réalisés et des décisions prises par la direction du Conservatoire afin de réduire les charges administratives de l'institution et de renforcer ses mesures de contrôle sans toutefois affecter le service rendu à la clientèle et la réalisation de ses activités. C'est dans le cadre de ces changements que le Conservatoire a été informé en mars 2015, lors de l'annonce du budget du gouvernement du Québec, qu'une aide financière additionnelle de 1,8 million de dollars lui était accordée par le ministère de la Culture et des Communications. Ainsi, le budget 2015-2016 du Conservatoire approuvé en mai 2015 visait un surplus de un million pour contribuer à la résorption partielle de son déficit cumulé. Fondé sur les résultats des deux premiers trimestres de 2015-2016, l'état des résultats prévisionnels 2015-2016 revu par le comité de vérification du Conservatoire en janvier 2016 confirme la cible d'un surplus d'exercice supérieur à un million.

« À l'automne 2015, le gouvernement a adopté la *Loi modernisant la gouvernance du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec* dont l'application, d'ici le 1er avril 2016, modifiera significativement la composition du conseil d'administration de l'organisme.

« Au cours des prochains mois, un plan d'action ayant pour objectif d'assurer la résorption complète du déficit cumulé au cours des prochaines années sera soumis pour approbation au nouveau conseil d'administration. »

8 Fonds du développement économique

8.1 Prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances

112 *Nous avons procédé à l'audit des états financiers consolidés du Fonds du développement économique (FDE) pour l'exercice clos le 31 mars 2015. Nos travaux nous ont amenés à exprimer une opinion modifiée sur ces états financiers.*

113 *Au 31 mars 2015, le FDE n'avait pas comptabilisé adéquatement la provision pour pertes relative aux prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances ; cette provision était de 345 millions de dollars. De plus, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir les éléments probants suffisants et appropriés pour déterminer de combien était surévaluée cette provision.*

114 Les prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances présentent des caractéristiques différentes de celles des prêts classiques. Ils sont autorisés, en général, au début d'un projet et ils financent une partie des dépenses liées à celui-ci. Par conséquent, les sommes sont versées graduellement en fonction des dépenses engagées par les entreprises clientes lors de la phase de recherche et développement du projet et les débours s'étalent sur plusieurs années.

115 Lors de l'autorisation du prêt, le FDE détermine le taux de rendement qu'il espère obtenir pour le projet et fixe les redevances à recevoir en se basant sur l'étude du projet. Le paiement des redevances s'échelonne sur une longue période. Il s'écoule généralement plusieurs années avant que le projet soit rentable et qu'un remboursement soit effectué par l'entreprise. Les redevances à payer, fixées selon un taux de rendement déterminé lors de l'autorisation, correspondent alors au paiement du capital et des intérêts.

116 Lors de notre audit de ce type de prêts, nous avons recueilli des renseignements supplémentaires et nous avons obtenu des commentaires de nos experts et de ceux du FDE. Ceux-ci nous ont amenés à conclure que la méthodologie actuellement utilisée par le Fonds pour établir la provision pour pertes n'est pas applicable aux prêts de cette nature. De plus, la méthodologie ne permet pas d'évaluer adéquatement le risque lié à l'incertitude de recouvrement, risque qui concerne la probabilité de recouvrer les redevances futures des projets. En fait, la méthodologie utilisée cause une surévaluation de la provision.

117 Nous présentons ci-dessous les effets de notre réserve sur les postes des états financiers du FDE au 31 mars 2015. Nous n'avons pas pu déterminer l'incidence monétaire sur les divers postes, les éléments probants appropriés pour y arriver étant insuffisants.

État consolidé de la situation financière

Prêts, déduction faite de la provision cumulée pour pertes	Sous-évaluation
Provision cumulée pour pertes recouvrable du gouvernement du Québec	Surévaluation

État consolidé des résultats et de l'excédent cumulé lié aux activités

Contribution du gouvernement du Québec au titre de la provision pour pertes	Surévaluation
Provision pour pertes	Surévaluation
Résultats de l'exercice	Aucun impact[1]

1. Le gouvernement du Québec assume les provisions pour pertes que le FDE comptabilise pour ses interventions financières. Par conséquent, il n'y a pas d'impact sur les résultats de l'exercice du FDE, car celui-ci comptabilise un revenu équivalent à la dépense pour ces provisions. Toutefois, cela a pour effet de sous-évaluer le surplus annuel du gouvernement du Québec.

110 Selon les NCECSP, les prêts sont initialement comptabilisés au coût. Lorsqu'une perte est jugée probable, une provision pour moins-value doit être déterminée pour tenir compte du degré de recouvrabilité et du risque de perte. Le prêt est alors comptabilisé selon la somme la moins importante, soit le coût ou la valeur de recouvrement nette.

111 Le FDE utilise actuellement une méthode pour calculer la provision pour pertes qui considère le solde des prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances. Le solde du prêt ne représente pas les flux monétaires futurs espérés concernant les redevances et, par conséquent, ne permet pas d'évaluer la valeur de recouvrement nette, comme l'exigent les NCECSP. Il correspond plutôt à un coût historique irrécupérable. Ce qui est le plus représentatif de la valeur de recouvrement nette, c'est l'actualisation des redevances prévues.

112 Le mode de calcul présentement utilisé pour la provision ne prend en compte aucune actualisation. Cette approche peut conduire à une importante surestimation des pertes lorsque la durée restante s'échelonne sur une longue période, ce qui est actuellement le cas pour la majorité des prêts sous forme de contributions financières remboursables par redevances.

113 De plus, les projections des redevances prévues qui sont utilisées par le FDE pour évaluer la probabilité de recouvrement ne sont généralement pas les plus récentes. Le FDE devrait obtenir des entreprises clientes des projections récentes de flux monétaires relatifs aux redevances afin de déterminer le taux de provision pour pertes quant aux différents prêts. En effet, cela permettrait de mieux évaluer la performance financière liée au projet.

114 À la suite de l'obtention des projections établies par les entreprises, le FDE devrait effectuer une validation du caractère raisonnable des hypothèses sous-jacentes à ces projections. Il devrait examiner les jugements portés et les décisions prises par l'entreprise cliente lors de leur élaboration afin d'y détecter, le cas échéant, d'éventuels indices de parti pris.

[illegible]

Recommandation

[illegible]

Commentaires de l'entité auditée

[illegible]

Commentaires du Fonds du développement économique

[illegible]

Institut de la statistique du Québec

Conformité des opérations avec la loi constitutive

Recommandation

Commentaires de l'entité auditée

Commentaires de l'Institut de la statistique du Québec

Société nationale de l'amiante

Processus de liquidation et de dissolution

Recommandations

Commentaires de l'entité auditée

Sigles

Sigles

ASSS	Agence de la santé et des services sociaux
CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
CUSM	Centre universitaire de santé McGill
FDE	Fonds de développement économique
ISQ	Institut de la statistique du Québec
LSSSS	*Loi sur les services de santé et les services sociaux*
MEESR	Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
NCCSP	Normes comptables canadiennes pour le secteur public
PPP	Partenariat public-privé
RRMCM	Régime de retraite des maires et des conseillers des municipalités
RRQ	Régie des rentes du Québec
SQI	Société québécoise des infrastructures
UQAM	Université du Québec à Montréal

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

Hiver 2016

CHAPITRE

8

Portrait des rapports à l'Assemblée nationale et des rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction

Faits saillants

Objectif des travaux

Le présent chapitre brosse le portrait :

- des recommandations contenues dans les rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction que le Vérificateur général a produits du 1er novembre 2014 au 31 octobre 2015 ;
- des recommandations qu'il a formulées aux entités de son champ de compétence et qui sont publiées dans son rapport à l'Assemblée nationale intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes* (hiver 2015).

Ce chapitre constitue une communication dérivée en application des Normes canadiennes d'audit découlant de l'audit d'états financiers effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principales observations que nous avons faites sur les recommandations figurant dans les rapports à l'Assemblée nationale et les rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction.

Globalement, le taux d'application des recommandations a régressé en 2014-2015 passant de 65 % l'an dernier à 54 % en 2014-2015, alors qu'il était en progression au cours des 3 périodes précédentes. Malgré les mesures mises de l'avant par le Vérificateur général pour augmenter le taux d'application telles que la demande de plans d'action aux entités, l'envoi plus rapide des rapports après la fin de nos travaux et la présentation de nos constats aux responsables de la gouvernance, il reste encore des améliorations à obtenir. D'autres mesures devront donc être implantées dans les années à venir.

La majorité des recommandations formulées ou suivies en 2014-2015 concernent trois sujets. Les sujets problématiques sont : le processus de clôture et de préparation des états financiers, la gestion des droits et des profils d'accès et le respect des politiques, des directives et des procédures. Cette situation est similaire à celle de l'an dernier.

Le nombre total d'entités visées par nos recommandations est en hausse depuis 4 ans. Par contre, sur une note plus positive, notons que le nombre d'entités s'étant vu formuler de nouvelles recommandations est en baisse passant de 50 l'an dernier à 36 en 2014-2015.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats des travaux** 7

Annexes 17

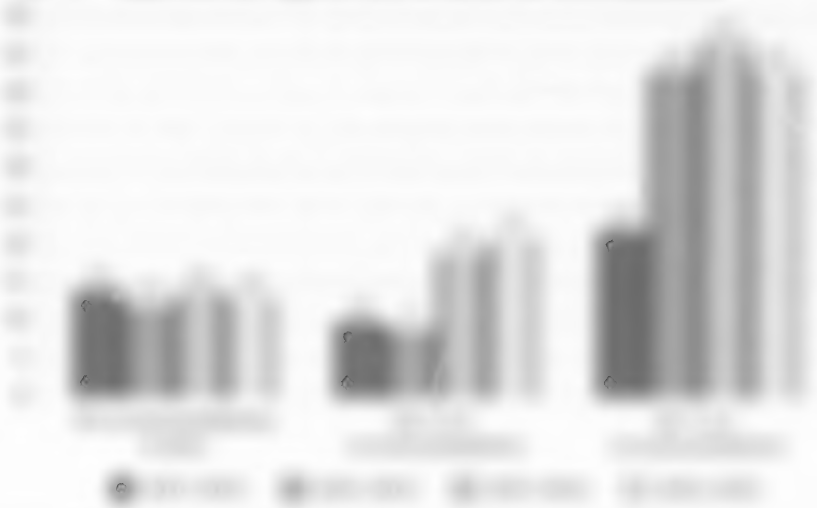
Mise en contexte

Équipe

Résultats des travaux

Tabella 7 Raccomandazioni per valigetti di agili importi di costi di tax application

	Costi alla ad ennesimi incrementabilissimi			Descrizione incrementabilissimi	Tasse globali				Tasse d'applicazione			
	Progetto amministrazione	Progetto investimenti	Totale		2014 vs 2013	2015 vs 2014	2016 vs 2015	2017 vs 2016	2014 vs 2013	2015 vs 2014	2016 vs 2015	2017 vs 2016
Aliquote balance di responsabilità del Controvalore Associativo												
Fondo imobili uso, ciclo, fatti di tax digitalizzati	12	4	16	11	30	30	20	12	49	71	27	10
Margini rete unità/quote, dati fabbricazione ed elevazione/effetto	31	11	42	17	47	72	72	37	24	71	24	10
Totale fondi valigetta	**43**	**15**	**71**	**28**	**77**	**102**	**92**	**49**	**73**	**142**	**51**	**20**
Analisi di rilevazione del Controvalore Associativo												
Provvista, dei diritti e di rilevazione/gestione dati fatti finanziari	31	21	52	21	52	74	74	33	49	47	27	10
Quota d'ammissione e/o d'imbarco	20	7	27	12	31	37	24	17	74	74	41	15
Ricerca sugatte (2)	12	4	16	11	28	37	37	24	24	71	24	10
Totale fondi valigetta	**75**	**32**	**105**	**44**	**111**	**148**	**134**	**74**	**147**	**192**	**92**	**35**
Analisi dei tecnologiche del Controvalore												
Analisi, dati, ricerca, e d'elevazione/fitto d'ora rete	21	14	35	14	77	47	74	41	49	24	47	10
Ricerca sugatte (2)	11	11	27	11	74	41	74	37	24	71	74	27
Totale fondi valigetta	**47**	**47**	**101**	**40**	**151**	**137**	**114**	**118**	**47**	**96**	**47**	**96**
Totale quart 2013 a 2014	**121**	**147**	**206**	**114**	**262**				**96**			
Totale quart 2014 a 2015	**177**	**47**	**242**	**158**		**262**				**96**		
Totale quart 2015 a 2016	**142**	**94**	**242**	**154**			**262**				**96**	
Totale quart 2017 a 2018	**142**	**72**	**214**	**142**				**247**				**96**



[illegible]

	[illegible]			[illegible]	[illegible]
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]

Tableau 2 Taux d'application des recommandations en 2014-2015 et nombre de recommandations par entité (suite)

		Suivi des anciennes recommandations			Nouvelles recommandations	Total global
		Recommandations ayant fait l'objet d'un suivi	Recommandations ayant donné lieu à des progrès satisfaisants			
		Qté[1]	Qté[1]	%	Qté[1]	Qté[1]
29	Autorité des marchés financiers	3	2	67	1	4
29	Caisse de dépôt et placement du Québec	3	2	67	4	7
30	Fonds d'assurance parentale	3	2	67	0	3
31	Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	3	2	67	1	4
32	Société d'habitation du Québec	3	2	67	0	3
33	Commission de la construction du Québec	13	8	62	0	13
34	Régie des installations olympiques	5	3	60	2	7
35	Centre de services partagés du Québec	12	7	58	0	12
36	Société québécoise des infrastructures	9	5	56	0	9
37	Contrôleur des finances et trésorier des Finances du Québec	11	6	55	0	11
38	Cirque du Voyage Montréal	6	3	50	0	6
39	Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	2	1	50	0	2
40	Curateur public du Québec	2	1	50	2	4
41	Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche[2]	8	4	50	3	11
42	Secrétariat du Conseil du trésor	2	1	50	0	2
43	CHU de Québec[3]					
	31 mars 2014	11	5	45	0	11
	31 mars 2015	5	1	20	0	5
44	Agence métropolitaine de transport	5	2	40	3	8
45	Investissement Québec	5	2	40	2	7
46	Ministère de la Santé et des Services sociaux	20	8	40	5	25
47	Commissaire scolaire des Premières-Seigneuries	4	2	50	0	4
48	Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec[4]					
	30 juin 2014	3	0	–	0	3
	30 juin 2015	7	2	29	0	7
49	Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins[5]					
	31 mars 2014	8	0	–	11	19
	31 mars 2015	11	3	27	1	12

1. Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport s'est fusionné avec le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science le 27 février 2015.
2. Nous rapportons aux responsables de la gouvernance et à la direction ont été émis au cours de la période de référence pour ces entités. Les dates indiquées correspondent aux dates de fin d'exercice pour lesquelles un rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction a été émis.

Tableau 2 Taux d'application des recommandations en 2014-2015 et nombre de recommandations par entité (suite)

		Suivi des anciennes recommandations			Nouvelles recommandations	Total global
		Recommandations ayant fait l'objet d'un suivi	Recommandations ayant donné lieu à des progrès satisfaisants			
		Nbre	Nbre	%	Nbre	Nbre
50	Société des alcools du Québec	5	1	20	1	6
51	Bibliothèque et Archives nationales du Québec	4	0	0	2	6
52	Centre montérégien de réadaptation	1	0	0	0	1
53	Corporation d'urgences-santé	5	0	0	0	5
54	Institut de la statistique du Québec	1	0	0	0	1
55	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	2	0	0	0	2
56	Ministère des Transports du Québec	8	0	0	2	10
57	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	1	0	0	0	1
58	Office des professions du Québec	1	0	0	0	1
59	Régie de l'assurance-maladie du Québec	1	0	0	0	1
60	Société de développement des entreprises culturelles	4	0	0	2	6
61	Société de financement des infrastructures locales du Québec	2	0	0	2	4
62	Université du Québec à Montréal	4	0	0	0	14
63	Centre de recherche industrielle du Québec	0	0	–	1	1
64	Centre universitaire de santé McGill	0	0	–	4	4
65	Les Offices jeunesse internationaux du Québec	0	0	–	4	4
66	Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	0	0	–	1	1
67	Société de développement de la Baie-James	0	0	–	2	2
68	Société de la Place des Arts de Montréal	0	0	–	1	1
69	Société des traversiers du Québec	0	0	–	1	1
70	Société Innovatech du Grand Montréal	0	0	–	1	1
71	Société Innovatech du Sud du Québec	0	0	–	1	1
72	Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches	0	0	–	1	1
73	Société Innovatech Régions ressources	0	0	–	1	1
74	Télé-Québec	0	0	–	3	3
Total		**280**	**151**	**54**	**112**	**392**

19 Notons que 24 entités (39 %) affichent un taux d'application de 100 % en 2014-2015 comparativement à 25 en 2013-2014 (47 %). Par contre, 12 entités affichent un taux d'application des recommandations de 0 % par rapport à 7 entités en 2013-2014.

20 Le ministère de la Santé et des Services sociaux est l'entité ayant le plus de recommandations à avoir fait l'objet d'un suivi en 2014-2015. Depuis le portrait de 2011-2012, le taux d'application des recommandations n'a jamais dépassé les 40 %. Notons aussi que des 12 recommandations ayant mené à des progrès insatisfaisants en 2014-2015, 5 ont été formulées il y a 5 ans ou plus.

21 Le taux d'application des recommandations du Centre de services partagés du Québec se situe depuis deux ans à environ 55 %. Par contre, le nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi diminue depuis 2011-2012, passant de 43 à 12 dans le présent portrait. Cela peut être expliqué par le fait qu'aucune nouvelle recommandation n'a été formulée en 2013-2014 et 2014-2015, ce qui dénote une amélioration importante.

22 Le ministère des Transports du Québec, pour sa part, affiche un taux d'application des recommandations de 0 % pour une deuxième année de suite. Ce taux est même en régression depuis 2011-2012 alors qu'il était de 40 %. Il faut aussi noter que 3 des 8 recommandations jugées insatisfaisantes en 2014-2015 ont été formulées entre 2008 et 2010.

23 Malgré la hausse du nombre de recommandations ayant fait l'objet d'un suivi en 2014-2015, l'Agence du revenu du Québec a su maintenir pour une deuxième année consécutive un taux d'application des recommandations supérieur à 70 %. Les recommandations qui demeurent insatisfaisantes en 2014-2015 concernent un secteur particulier de l'Agence, soit la direction générale des biens non réclamés et ont des origines qui se situent entre 2006 et 2009.

24 La performance de l'École nationale des pompiers du Québec est à souligner puisque les 10 recommandations formulées l'an dernier ont été appliquées dans un délai d'un an. Des travaux sur les informations sensibles avaient donné lieu à 7 des 10 nouvelles recommandations adressées à cette entité dans le portait publié l'an dernier.

25 Pour sa part, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances affiche un taux moyen d'application des recommandations de 86 % depuis 2011-2012.

26 Le tableau 3 présente les 280 recommandations ayant fait l'objet d'un suivi en 2014-2015 selon leur année d'origine.

Tableau 3 Historique des recommandations suivies en 2014-2015

Année d'origine	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Total	Taux d'application
2014	38	36	74	51
2013	59	33	92	64
2012	12	14	26	46
2011	24	20	44	55
2005 à 2010	18	26	44	41
Total	**151**	**129**	**280**	**54**

27 Le taux d'application des recommandations varie beaucoup d'une année d'origine à l'autre. En général, plus la date de la recommandation est éloignée dans le temps, moins le taux d'application est élevé. Le taux d'application des recommandations de 5 ans et plus est en régression constante depuis 4 ans. Il est passé de 55 % en 2011-2012 à 41 % pour la présente période.

28 Les 26 recommandations pour lesquelles les progrès ont été jugés insatisfaisants et qui ont une date d'origine de 5 ans et plus sont adressées à 13 entités. Notons que le nombre d'entités ayant des recommandations jugées insatisfaisantes de 5 ans et plus est constant depuis 2012-2013.

29 L'annexe 2 présente par entité et par année d'origine les 129 recommandations dont les progrès ont été jugés insatisfaisants.

Annexes

Annexe 1 **Description des catégories et des sujets**

Annexe 2 **Historique des recommandations pour lesquelles les progrès sont insatisfaisants**

Annexe 1 Description des catégories et des sujets

1. Gouvernance et responsabilité de l'information financière

La gouvernance se réfère généralement aux processus par lesquels les organisations sont dirigées et contrôlées ainsi qu'à ceux qui leur permettent de rendre des comptes. Les différents acteurs établissent d'abord les orientations stratégiques, puis ils s'assurent que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés de manière adéquate et que les ressources sont utilisées de façon efficace et efficiente. La gouvernance doit être basée sur les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité.

La gouvernance inclut aussi les relations entre les nombreux acteurs concernés (les parties prenantes) et les principes qui guident les décideurs de l'entité. Les membres de la direction et du conseil d'administration constituent les acteurs principaux. Les autres parties prenantes sont les employés, les fournisseurs, la clientèle et la population au sens large. Les saines pratiques de gouvernance permettent de fournir une ligne de conduite claire, d'anticiper les risques, de communiquer adéquatement et d'avoir une bonne reddition de comptes quant à la performance.

1.1 Conformité avec les lois et les règlements

Les entités gouvernementales sont assujetties à un ensemble de lois et de règlements qui régissent et qui constituent leur cadre de référence en matière de gouvernance. Il est de la responsabilité tant de la direction que des responsables de la gouvernance de s'assurer que leur entité y adhère avec le plus grand soin.

Il y a déficience lorsque, pour l'application d'un texte législatif, des politiques, des directives ou des procédures sont inadéquates ou absentes, et ce, avec ou sans incidence sur l'information financière présentée.

1.2 Respect des politiques, des directives et des procédures

Une bonne structure organisationnelle nécessite d'établir des règles précises et explicites afin de donner une orientation claire quant aux valeurs organisationnelles en matière d'éthique, d'anticiper les risques, de diffuser les attentes relatives à la gouvernance et de favoriser un suivi efficace de la performance. Ces règles, comprises dans des politiques, des directives et des procédures, permettent à la direction d'une entité de garantir la protection de ses biens et services, de gérer et d'enregistrer ses opérations de façon uniforme, et ce, afin d'assurer la préparation en temps opportun d'états financiers fiables.

Une politique, une directive ou une procédure absente, mal définie ou ne permettant pas de répondre à son objectif initial constitue une déficience de contrôle interne.

2. Gestion et divulgation de l'information financière

Cette deuxième catégorie englobe principalement des faiblesses liées à la préparation des états financiers (processus de clôture des états financiers inefficace, outils d'estimation ou d'analyse inappropriés, erreurs de calcul) ou des défaillances liées au contrôle interne (séparation inadéquate de tâches incompatibles, absence de conciliation et de suivi des contrôles).

2.1 Processus de clôture et de préparation des états financiers

Le processus de clôture et de préparation des états financiers comprend les étapes servant à recueillir des données, à autoriser, à enregistrer et à traiter les transactions, à reporter les écritures correspondantes de journal dans le grand livre général ainsi que les diverses analyses comptables en vue d'une préparation d'états financiers fiables, et ce, en temps opportun.

L'absence d'un processus formel ou le non-suivi d'une ou plusieurs de ses étapes peut entraîner des erreurs et, par conséquent, constitue une déficience de contrôle interne.

2.2 Outils d'estimation ou d'analyse

La direction a souvent recours à des estimations et à des analyses comptables lors de l'établissement de la valeur de certains postes de ses états financiers. Des outils appropriés sont alors nécessaires pour garantir que les estimations et les analyses effectuées sont basées sur des données fiables, qu'elles respectent les normes professionnelles en vigueur et qu'elles sont disponibles en temps opportun. La direction pourra ainsi exercer un suivi efficace de ses opérations et préparer des états financiers fiables, et ce, dans les délais requis.

Il y a déficience de contrôle interne lorsqu'il y a absence d'outils d'estimation ou d'analyse ou que ces derniers sont inadéquats.

2.3 Séparation des tâches incompatibles

Il existe des lacunes dans la séparation des tâches quand une personne effectue des tâches incompatibles, par exemple lorsqu'une personne est en position à la fois de commettre des erreurs et de les dissimuler dans l'exercice normal de ses fonctions. En conséquence, il y a une défaillance si des personnes exécutent des procédures de traitement qui sont incompatibles entre elles, comme l'autorisation des opérations, l'enregistrement des transactions, la garde des biens et la supervision. Il peut y avoir un risque de détournement de fonds ou de transactions non autorisées.

2.4 Conciliation des comptes

Un compte est alimenté lors du traitement et de l'enregistrement d'opérations dans divers systèmes d'information. La conciliation des comptes permet à l'entité de s'assurer de l'intégralité et de la fiabilité des informations financières contenues dans les différents livres comptables. Il y a une déficience lorsque l'entité ne procède pas à la conciliation des comptes de façon récurrente et en temps opportun.

2.5 Suivi et révision

Le suivi des activités et la révision par une tierce partie (autorisation) des documents comptables servant à l'enregistrement des transactions permettent à l'entité de s'assurer que les transactions et les activités sont exécutées conformément aux intentions de la direction.

3. Gestion des technologies de l'information

Les progrès technologiques génèrent un traitement plus rapide, plus efficient et plus efficace des transactions d'une entité. La garantie des services et la production en temps opportun de l'information financière de gestion, nécessaire à la prise de décision, dépendent de la capacité de bien gérer les technologies de l'information. Des systèmes bien conçus et développés adéquatement protègent de manière efficace les données saisies de même que leurs modifications subséquentes durant les étapes de vérification, de contrôle et de gestion de la sécurité.

3.1 Gestion des droits et des profils d'accès

Les défaillances peuvent être liées à la gestion des accès au réseau et aux applications, y compris les accès avec privilèges spéciaux, en fonction des besoins de l'utilisateur (autorisation, attribution, modification, suspension, révocation et documentation des codes d'utilisateur ainsi que des droits et des profils d'accès). Les lacunes concernent également la révision périodique et annuelle des droits et des profils d'accès, la journalisation, la surveillance, le suivi des accès et des tentatives d'accès et les risques d'intrusions externes. Cette catégorie inclut également les contrôles d'accès physique.

3.2 Gestion des paramètres de sécurité

Les recommandations peuvent porter sur la configuration des paramètres d'accès, par exemple sur la longueur et la complexité des mots de passe, l'historique et la fréquence des changements de ces derniers, le nombre de tentatives infructueuses ainsi qu[illegible] confidentialité des mots de passe.

3.3 Politique et procédure de sécurité

Les faiblesses sont relatives à l'absence d'une politique de sécurité informatique ou à une politique incomplète.

3.4 Gestion du développement et de la maintenance des systèmes

Les faiblesses peuvent être liées à la séparation inadéquate des tâches incompatibles (développement et production). En outre, les modifications non documentées ou non autorisées qui ont été apportées aux programmes ainsi que l'absence de tests avant la mise en production de celles-ci augmentent également le risque de transactions non autorisées.

3.5 Gestion des opérations

Les faiblesses concernent notamment le processus de gestion des incidents, le plan de relève, le processus relatif aux copies de sauvegarde, la gestion des ordonnanceurs ainsi que la mise à jour des correctifs à apporter aux serveurs de production.

Annexe 2 Historique des recommandations pour lesquelles les progrès sont insatisfaisants

	Année d'origine					
	Années 2010-12	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	Total
1 Ministère de la Santé et des Services sociaux	5	1	–	4	–	10
2 Centre de santé et de services sociaux Alphonse-Desjardins 23 mars 2015	–	–	–	–	6	6
3 Ministère des Transports du Québec	3	1	1	1	–	6
4 Université du Québec à Montréal	–	–	6	–	–	6
5 CHU de Québec[1] 23 mars 2015 23 mars 2015	– –	4 3	– –	2 2	– –	6 5
6 Agence du revenu du Québec	5	–	–	–	–	5
7 Centre de services partagés du Québec	1	–	–	4	–	5
8 Commission de la construction du Québec	1	2	1	1	–	5
9 Contrôleur des finances et ministère des Finances du Québec	–	2	1	2	–	5
10 Corporation d'urgences-santé	–	1	1	2	1	5
11 Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec 30 juin 2015	–	–	–	–	5	5
12 Bibliothèque et Archives nationales du Québec	–	–	–	–	4	4
13 Commission scolaire des Premières-Seigneuries	–	4	–	–	–	4
14 Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	2	–	1	1	–	4
15 Société des alcools du Québec	1	–	–	2	1	4
16 Société québécoise des infrastructures	–	–	–	–	4	4
17 Société de développement des entreprises culturelles	–	–	–	–	4	4
18 Agence métropolitaine de transport	–	2	–	1	–	3
19 Cégep du Vieux-Montréal	–	–	2	1	–	3
20 Investissement Québec	–	–	–	–	3	3
21 Commission scolaire du Chemin-du-Roy	–	–	–	2	–	2
22 Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	2	–	–	–	–	2
23 Régie des installations olympiques	2	–	–	–	–	2
24 Société de financement des infrastructures locales du Québec	–	–	–	2	–	2

1. Deux rapports aux responsables de la gouvernance et à la direction ont été émis au cours de la période de référence pour cette entité. Les dates indiquées correspondent aux dates de fin d'exercice pour lesquelles un rapport aux responsables de la gouvernance et à la direction a été émis et dont les progrès appelé n'ont à des recommandations n'ont jugés insatisfaisants.

	Conformité (Exemples)					
	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
26 Autorité des marchés financiers	✓	✓	✓	✓	✗	✗
26 Caisse de dépôt et placement du Québec	✗	✓	✓	✓	✓	✗
27 Centre neurologique de Montpellier	✗	✓	✓	✓	✓	✗
28 Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	✓	✗	✓	✓	✓	✗
29 Curateur public du Québec	✗	✓	✓	✓	✓	✗
30 Fonds d'assurance garantielle	✓	✓	✓	✗	✓	✗
31 Institut de la statistique du Québec	✓	✓	✓	✓	✗	✗
32 Institut national d'excellence en santé et en services sociaux	✓	✓	✓	✓	✗	✗
33 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	✗	✓	✓	✓	✓	✗
34 Office des professions du Québec	✓	✓	✓	✓	✗	✗
35 Régie de l'assurance maladie du Québec	✓	✓	✓	✗	✓	✗
36 Secrétariat du Conseil du trésor	✓	✓	✗	✗	✓	✗
37 Société d'habitation du Québec	✓	✓	✓	✓	✗	✗
38 Société québécaise d'information juridique	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Total	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Signification du logo